

**Вищий навчальний заклад Укоопспілки  
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»  
(ПУЕТ)**

**С. Б. Єгоричева, О. В. Тимошенко**

**ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ  
ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ  
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

**Монографія**

**Полтава  
ПУЕТ  
2014**

УДК 336.1:352.075  
ББК 65.261.7  
Є30

Рекомендувала до видання, розміщення в електронній бібліотеці та використання в навчальному процесі вчена рада Вищого навчального закладу Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі», протокол № 10 від 15 жовтня 2014 р.

**Автори:**

**С. Б. Єгоричева, О. В. Тимошенко**

**Рецензенти:**

**Є. О. Балацький**, д. е. н., доцент, завідувач кафедри управління та фінансово-економічної безпеки ДВНЗ «Українська академія банківської справи Національного банку України»;

**І. З. Сторонянська**, д. е. н., професор, завідувач відділу регіональної фінансової політики ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього Національної Академії наук України».

**Єгоричева С. Б.**

Є30 Формування та реалізація фінансового потенціалу територіальних громад : монографія / С. Б. Єгоричева, О. В. Тимошенко. — Полтава: ПУЕТ, 2014. — 221 с.

ISBN 978-966-184-183-2

У монографії поглиблено теоретичні засади та запропоновано практичні заходи з удосконалення формування й реалізації фінансового потенціалу територіальних громад. Визначено сутнісну характеристику фінансового потенціалу територіальних громад, узагальнено наукові підходи до його структуризації, розкрито механізм його формування і реалізації. Обґрунтовано роль бюджетних ресурсів у забезпеченні фінансової самодостатності територіальних громад у контексті змін бюджетно-податкового законодавства. Визначено пріоритетні напрями нарощення фінансового потенціалу територіальних громад.

Видання призначено для науковців і викладачів, посадових осіб місцевого самоврядування, студентів та аспірантів вищих навчальних закладів.

УДК 336.1:352.075  
ББК 65.261.7

ISBN 978-966-184-183-2

© С. Б. Єгоричева, 2014  
© О. В. Тимошенко, 2014  
© Вищий навчальний заклад Укоопспілки  
«Полтавський університет економіки і торгівлі», 2014

## **ЗМІСТ**

<b>ПЕРЕДМОВА.....</b>	<b>4</b>
<b>РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД .....</b>	<b>7</b>
1.1. Концептуалізація матеріально-фінансової основи функціонування територіальних громад.....	7
1.2. Економічна сутність та призначення фінансового потенціалу територіальних громад.....	22
1.3. Механізм формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад.....	42
<b>РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД .....</b>	<b>62</b>
2.1. Бюджетні ресурси та їх роль у забезпеченні фінансової самодостатності територіальних громад .....	62
2.2. Можливості місцевого самоврядування у формуванні та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад .....	83
2.3. Діагностика результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад.....	104
<b>РОЗДІЛ 3. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД .....</b>	<b>127</b>
3.1. Потенційні можливості нарощення фінансового потенціалу територіальних громад.....	127
3.2. Удосконалення оподаткування доходів фізичних осіб як засіб покращення фінансового забезпечення територіальних громад .....	157
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>178</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>181</b>
<b>ДОДАТКИ.....</b>	<b>208</b>

## ПЕРЕДМОВА

Реформа місцевого самоврядування, що нині здійснюється в Україні, має на меті децентралізацію влади й передачу управлінських функцій на місця, збільшення доступності адміністративних і громадських послуг для кожного мешканця держави, підвищення ефективності надання цих послуг. Тому ключовим аспектом реформи має стати зміна механізму фінансового забезпечення вирішення питань місцевого значення та виконання органами місцевого самоврядування делегованих повноважень. Очевидно, що такого роду перетворення неможливі без перерозподілу доходних джерел бюджетів та видаткових повноважень різних рівнів публічного управління, оскільки проголошений у Бюджетному кодексі України принцип самостійності бюджетів поки що залишається на рівні декларації. Загальна спрямованість бюджетно-податкової політики уряду України на розширення прав і повноважень органів місцевого самоврядування не знаходить належної практичної реалізації. У результаті збільшується кількість дотаційних територій, поглиблюється залежність формування доходів і видатків місцевих бюджетів від рішень державних органів влади, зростає невідповідність між потребами у фінансових ресурсах і реальною здатністю представницьких органів щодо їх мобілізації.

За таких умов питання, пов'язані з нарощуванням фінансових можливостей територіальних громад та забезпечення на цій основі їх соціально-економічного розвитку, набувають особливого значення. Стабільне й ефективне функціонування територіальних громад значною мірою обумовлено рівнем їх фінансового потенціалу, що залишається малодослідженою економічною категорією, та здатністю представницьких органів щодо його формування та використання його можливостей.

Варто зазначити, що багато науковців приділяють увагу питанням формування фінансових ресурсів і фінансового потенціалу на рівні регіону, зокрема: А. Б. Ахмедов, В. Г. Боронос, Г. В. Возняк, О. О. Єрмакова, Е. А. Ісаєв, І. М. Камінська, М. А. Козоріз, Е. К. Конярова, М. М. Миколайчук, М. І. Назарчук, В. М. Опарін, І. З. Сторонянська та інші. Різноманітні аспекти

формування і використання безпосередньо ресурсної основи системи місцевого самоврядування досліджуються такими вітчизняними й зарубіжними науковцями, як В. М. Алексєєв, М. П. Бадида, Є. О. Балацький, Г. М. Бібля, О. І. Дем'янчук, А. В. Єфремов, О. П. Кириленко, І. О. Луніна, А. В. Лучко, П. В. Мельник, Н. Ю. Мельничук, К. В. Павлюк, Л. В. Панасюк, Ю. В. Пасічник, С. В. Слухай, О. О. Сунцова, І. В. Шульгіна та інші.

Актуальні проблеми організації управління на рівні самоврядних структур знайшли відображення у працях Т. О. Безземельної, І. О. Дробота, О. В. Заїки, І. Р. Залуцького, В. С. Куйбіди, М. І. Лахижі, С. М. Мічківського, В. Є. Момота, В. О. Пантюхіна, В. І. Торкатюка, П. І. Шевчука та інших.

Проте уважне вивчення наявних наукових джерел свідчить про необхідність подальших комплексних досліджень об'єктивних та суб'єктивних можливостей фінансового потенціалу на рівні територіальних громад. Залишаються нез'ясованими закономірності та особливості діяльності представницьких органів територіальних громад у процесі формування та реалізації їх фінансового потенціалу, потребує розвитку відповідний понятійний апарат. Актуальним є розв'язання комплексу проблемних питань щодо обґрунтування шляхів нарощення фінансового потенціалу територіальних громад з урахуванням всіх його складових та реальних можливостей.

У процесі дослідження зазначених питань у монографії визначені економічна сутність, складові елементи та класифікаційні ознаки фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування як основи матеріально-фінансового забезпечення територіальних громад. Основна увага приділена обґрунтуванню сутності та змісту фінансового потенціалу територіальних громад, а також розвитку наукових підходів до його структуризації. Одночасно авторами надається характеристика механізму формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад та визначаються особливості його функціонування.

Монографія містить аналіз сучасного стану формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад в Україні у світлі результатів реалізації бюджетно-податкової полі-

тики держави впродовж останніх десяти років. Це надало можливість оцінити міру виявлення можливостей фінансового потенціалу територіальних громад, результативність його формування та реалізації. На підставі проведеного аналізу запропоновані деякі шляхи нарощення фінансового потенціалу територіальних громад.

Основні висновки, сформульовані й обґрунтовані у монографії, доведені до рівня практичних рекомендацій і можуть бути використані для вирішення завдань, пов'язаних із підвищенням ефективності функціонування територіальних громад на основі реалізації представницькими органами можливостей фінансового потенціалу.

Автори висловлюють щиру вдячність за підтримку у написанні монографії та поради щодо її змісту рецензентам – доктору економічних наук, доценту Є. О. Балацькому та доктору економічних наук, професору І. З. Сторонянській.

Маємо надію, що дослідження приверне увагу фахівців-науковців та практиків, які займаються проблемами вдосконалення фінансового забезпечення місцевого самоврядування, надасть їм нові ідеї щодо пошуку шляхів зміцнення фінансового потенціалу територіальних громад.

# РОЗДІЛ 1

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

### 1.1. Концептуалізація матеріально-фінансової основи функціонування територіальних громад

Основне завдання розвитку України як демократичної держави полягає у задоволенні потреб людини та забезпеченні необхідних умов для зростання її добробуту. Такі умови створюються, насамперед, на місцевому рівні, в конкретних адміністративно-територіальних формуваннях. Важливим, при цьому, є формування самодостатніх територіальних громад та їх представницьких органів, які б володіли необхідними ресурсами для ефективної реалізації повноважень місцевого самоврядування стосовно вирішення питань соціально-економічного місцевого розвитку.

Саме місцеве самоврядування є тим інститутом публічного управління, який найбільш наближений до повсякденних проблем життя населення. Законодавство України визначає його як право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [88; 183]. Первинним суб'єктом права на місцеве самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища та міста. Проте вона не має статусу юридичної особи, ні печатки, ні рахунку в банку тощо. Фактично місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами через їх представницькі органи, які мають відповідні атрибути юридичної особи та наділені обсягом необхідних повноважень. При цьому, якість виконання останніх залежить як від рівня забезпечення місцевого самоврядування матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами, так і, значною мірою, від особливостей вітчизняної моделі організації управління на місцевому рівні.

В Україні передбачено функціонування на місцевому рівні двох систем управління: систему місцевого самоврядування і

систему органів державної виконавчої влади [88; 183; 184]. Відмінною рисою вітчизняної системи організації управління на місцевому рівні є її залежність від типу одиниці адміністративно-територіального устрою країни. На рівні компактного поселення людей (місто, район у місті, селище, село) суб'єктами даної системи є лише органи місцевого самоврядування. Виключеннями є міста Київ та Севастополь, які, відповідно до законодавства України, мають спеціальний статус адміністративно-територіальної одиниці загальнодержавного підпорядкування. На обласному і районному рівнях та у м. Києві і м. Севастополі одночасно функціонують як органи місцевого самоврядування, так і місцеві органи державної виконавчої влади, тобто застосовується варіант комбінованого місцевого управління.

Для системи управління територіальними громадами в Україні характерним є різне суспільне призначення органів місцевого самоврядування та статус їх виконавчих органів. Органами, що безпосередньо представляють територіальні громади, виконують від їх імені та в їх інтересах повноваження місцевого самоврядування, утворюють підзвітні виконавчі органи, мають право на формування і використання власних фінансових ресурсів, є сільські, селищні і міські ради. При цьому слід зазначити, що м. Київ і м. Севастополь мають певну особливість у здійсненні виконавчої влади. Вона полягає у тому, що виконавчими органами міських рад є міські державні адміністрації, а у разі утворення районних у місті рад, відповідно, районні у місті державні адміністрації.

Характерною рисою місцевого самоврядування базового рівня є виконання представницькими органами не тільки власних, а і делегованих державою повноважень. Утім, це делегування не порушує автономію місцевого самоврядування в межах його власних повноважень, одночасно забезпечуючи економію фінансових та людських ресурсів, оскільки виключає необхідність створення державних виконавчих структур на первинному рівні адміністративно-територіального поділу держави, окрім міст Києва та Севастополя [229, с. 462].

Органи місцевого самоврядування, які створюються на рівні області та району, є лише представниками спільних інтересів



територіальних громад сіл, селищ та міст, які включені до складу відповідних адміністративно-територіальних одиниць [88; 183]. Слід зауважити, що в Україні області та їх райони – це адміністративно-територіальні одиниці, населення яких не наділене статусом суб'єкта місцевого (регіонального) самоврядування. Обласні та районні ради здійснюють повноваження, визначені законодавством та передані їм органами місцевого самоврядування базового рівня. При цьому, у зв'язку із відсутністю права на утворення власних виконавчих органів, вищезазначені представницькі органи територіальних громад змушені делегувати повноваження місцевим державним адміністраціям, які є органами виконавчої влади на відповідній території і у сфері місцевого самоврядування покликані забезпечувати підготовку і виконання обласного і районного бюджетів, програм соціально-економічного розвитку.

Як наслідок, модель місцевого управління на рівні області та її районів свідчить про значну роль органів державної виконавчої влади у розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, що виражається в концентрації основних повноважень у місцевих державних адміністраціях. Намагання поєднати в управлінському механізмі субнаціонального рівня структури місцевого самоврядування й державної виконавчої влади, на нашу думку, породжує лише ілюзію самоврядування при фактичному його одержавленні та не відповідає принципам Європейської Хартії місцевого самоврядування щодо наявності власних виконавчих органів на кожному рівні функціонування самоврядних інституцій.

Для отримання реальних можливостей виконання конституційних обов'язків щодо вирішення питань соціально-економічного розвитку територіальних громад їх представницьким органам мають бути сформовані необхідні умови діяльності з чітко визначеною матеріально-фінансовою основою. Саме від останньої, як зазначають практичні працівники, на 90 % залежить ефективність місцевого самоврядування [53; 65]. Між тим, сучасний стан суб'єктів системи місцевого самоврядування в Україні характеризується відсутністю адекватного обсягу матеріальних і фінансових ресурсів, необхідних для виконання покла-

дених на них завдань; низькою часткою власних доходів та місцевих податкових надходжень; високою залежністю місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів; кризою об'єктів місцевого господарства, особливо житлово-комунального; поглибленням диспропорцій соціально-економічного розвитку як адміністративно-територіальних одиниць, так і, відповідно, територіальних громад. Враховуючи вищезазначене, актуальним є питання об'єктивної оцінки матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування як фундаменту для забезпечення виконання його представницькими органами своїх повноважень.

Матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування в Україні складають об'єкти комунальної власності: рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси (матеріальна основа), доходи місцевих бюджетів, інші кошти (фінансова основа) [88; 183]. Суб'єктом права власності визнано територіальну громаду села, селища, міста та районів у містах, а органи місцевого самоврядування, при цьому, наділені правомочністю щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності від імені та в інтересах власника. Зокрема, представницькі органи базового рівня здійснюють управління об'єктами права власності безпосередньо територіальних громад, обласні та районні ради – об'єктами їх спільної власності. Слід зазначити, що, не маючи власних виконавчих органів, обласні та районні ради повноваження щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад вимушені делегувати органам державної виконавчої влади відповідного рівня.

Власність – основна економічна категорія. Без розгляду питань про власність неможливо зрозуміти, як функціонує економічна система держави, місцевого самоврядування, суб'єкта господарювання. З власністю безпосередньо пов'язані права і свободи тих, хто є суб'єктом її права. Слід зазначити, що до 1990 року інститут комунальної власності в СРСР правом не визнавався. Вперше на законодавчому рівні комунальна власність як форма власності, суб'єктами якої є населення адміністративно-територіальних одиниць в особі відповідних рад народних депутатів, запроваджується з визнанням інституту місцевого самоврядування у 1990 р. [173] і розглядається як різновид

державної власності з 1991 р. [166]. Комунальну власність територіальних громад визнано в Україні на конституційному рівні як самостійну форму власності, захищено законодавчими актами на рівних умовах з правами власності інших суб'єктів і покладено в основу матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування [46; 88; 183]. Характерним є той факт, що право комунальної власності до прийняття Конституції України розповсюджувалось лише на майно адміністративно-територіальних одиниць [166; 173], а згодом – на майно та природні ресурси територіальних громад [88]. Нині право комунальної власності дозволяє створити матеріально-фінансову основу місцевого самоврядування за рахунок доходів місцевих бюджетів, майна, землі та природних ресурсів, що є у власності територіальних громад [183].

За своєю економічною сутністю, комунальна форма власності в Україні тотожна муніципальній власності у країнах із багатовіковими традиціями місцевого самоврядування. Термін «комунальний» походить від французького слова «commune», що в перекладі означає «община», яке, у свою чергу, походить від латинського слова «communis» – спільний. Комунальну власність науковці розглядають як сукупність активів, які належать органам місцевого самоврядування, забезпечують соціально-економічні потреби громади та є джерелом отримання її доходів [69], або як спільне майно жителів територіальної громади, яке використовується на благо громадян, що проживають на зазначеній території [1, с. 40; 3, с. 152], та як майновий комплекс, який є основою для виконання функцій представницькими органами [244, с. 11].

Зазначені трактування розкривають зміст комунальної власності як матеріальної основи місцевого самоврядування, тобто як матеріально-речового явища. Проте власність як економічна категорія відображає форму привласнення матеріальних та фінансових благ згідно з визнаним законом правом власності. Також слід зазначити, що право комунальної власності територіальної громади розповсюджується не тільки на майнові, а і на її природні та фінансові ресурси. Так, Д. В. Нехайчук комунальну власність визначає як конкретне майно, фінансові та інші

ресурси, що належать територіальній громаді [122, с. 66]. На нашу думку, комунальна власність – це не сукупність об'єктів власності, а лише форма привласнення територіальною громадою матеріальних і фінансових ресурсів місцевого самоврядування.

Комунальна власність є особливою формою власності, для якої характерні як спільні, так і відмінні риси з іншими формами власності. Комунальна власність, як і державна, є суспільною формою власності. Проте на відміну від останньої, вона має конкретного суб'єкта права власності та є чутливою до так званого чинника простору. До складу об'єктів комунальної власності входять, у тому числі, підприємства (організації, установи), які функціонують як самостійні суб'єкти та здійснюють комерційне обслуговування населення, що є характерним для приватної форми власності. Проте, на відміну від останньої, основною метою функціонування підприємств (організацій, установ) комунальної власності є не отримання доходів від комерційної діяльності, а, насамперед, задоволення потреб населення відповідної територіальної громади. При цьому, надходження від використання об'єктів комунальної власності поповнюють доходну частину місцевого бюджету та використовуються для фінансування власних потреб територіальних громад.

Комунальна власність характеризується такими двома визначальними ознаками, як прив'язаність до певної територіальної одиниці та тісний взаємозв'язок із забезпеченням соціально-економічних потреб її населення [69, с. 85]. На наш погляд, доречно виділити третю ознаку комунальної власності – це специфічний характер функціонального призначення об'єктів комунальної власності. З одного боку, функції об'єктів комунальної власності обмежені виключно питаннями місцевого значення щодо функціонування і розвитку територіальної громади або задоволення спільних інтересів територіальних громад, якщо мова йде про об'єкти їх спільної власності. З іншого боку, у межах питань місцевого характеру об'єкти комунальної власності беруть участь у вирішенні різноманітних завдань забезпечення життєдіяльності населення та спільних інтересів територіальних громад.

У будь-якій економічній системі рішення людей залежать, насамперед, від загально визнаних у цьому суспільстві прав власності. Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», сутність права комунальної власності трактується як право територіальної громади володіти та доцільно, економічно, ефективно користуватися і розпоряджатися на свій розсуд і в своїх інтересах її майном як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [183]. На наш погляд, вищевикладений зміст права комунальної власності та складові її об'єктів потребують уточнення.

По-перше, залишається незрозумілим, чому право власності територіальної громади, відповідно до наведеного у законі трактування, розповсюджується лише на її майно. Адже ст. 16 та ст. 60 вищезазначеного закону передбачено, що до об'єктів права комунальної власності територіальної громади належать і природні ресурси, земля та доходи місцевого бюджету. При цьому відповідні об'єкти також потребують доцільного, економічного і ефективного використання та розпорядження.

По-друге, якщо право комунальної власності територіальної громади передбачає володіння, користування і розпорядження об'єктами власності на свій розсуд і в своїх інтересах, то яким чином це узгоджується з існуванням першого кошику доходів та офіційними трансфертами з державного бюджету, які є складовими доходної частини місцевих бюджетів. Відповідні доходи, на нашу думку, не можуть бути віднесені до об'єктів власності територіальних громад та їх представницьких органів. З одного боку, доходи першого кошика формуються за рахунок надходжень загальнодержавних податків і зборів та інших обов'язкових платежів, що закріплені за місцевими бюджетами на постійній основі, і на які органи місцевого самоврядування можуть розраховувати як у короткостроковій, так і у довгостроковій перспективі. Проте, з іншого боку, доходи першого кошика використовуються лише для фінансування делегованих повноважень, щодо виконання яких представницькі органи підзвітні і підконтрольні органам державної виконавчої влади. Характерно, що вищезазначені кошти щороку передбачаються у Законі України «Про Державний бюджет України». Крім того, у випадку,

коли доходи першого кошика перевищують мінімальний розмір місцевого бюджету, частина надлишку вилучається до державного бюджету.

Щодо офіційних трансфертів з державного бюджету, то слід зазначити наступне. Незважаючи на те, що відповідні надходження надаються на безоплатній і безповоротній основі, вони є коштами, які органи місцевого самоврядування отримують лише при потребі збалансування видаткової та доходної частини місцевого бюджету. При цьому, на погляд Л. В. Панасик, «...у випадку недостатності власних податкових надходжень до місцевих бюджетів трансферти повинні стати альтернативою, за умови дотримання справедливого фінансування регіонів» [149, с. 59]. Проте, на нашу думку, враховуючи сучасні реалії фінансового забезпечення місцевого самоврядування, представницьким органам сподіватись на надходження офіційних трансфертів з державного бюджету як перспективне і постійне джерело розвитку територіальних громад недоцільно ні з економічної, ні із соціальної точки зору. Адже збільшення частки вищезазначених коштів у доходах місцевих бюджетів завжди посилює залежність функціонування і розвитку територіальних громад від рішень органів державної влади, що, в свою чергу, веде до обмеження прав суб'єктів місцевого самоврядування.

Таким чином, враховуючи походження офіційних трансфертів з державного бюджету і призначення доходів першого кошика та особливі умови щодо їх використання і розпорядження органами місцевого самоврядування, відповідні складові доходної частини місцевих бюджетів, на наш погляд, не є об'єктами права власності територіальних громад. При цьому, вищезазначені надходження до місцевих бюджетів слугують джерелами формування фінансових ресурсів місцевого самоврядування як об'єкти, що передані із державного бюджету.

О. П. Кириленко власними доходами місцевих бюджетів вважає доходи, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів [82, с. 20]. Проте слід зауважити, що суттєва роль у вищезазначених доходах належить загальнодержавним податкам і зборам, які повністю або частково надходять до місцевих бюджетів, на довготривалій основі закріплені за

останніми і призначені для фінансування власних повноважень органів місцевого самоврядування. Враховуючи економічну природу загальнодержавних податкових платежів, вони не є суто власними доходами місцевих бюджетів і, відповідно, не можуть бути віднесені до об'єктів власності територіальних громад та їх представницьких органів.

На наш погляд, право комунальної власності розповсюджується лише на матеріальні і фінансові ресурси, які є надбанням територіальної громади та щодо яких органи місцевого самоврядування мають можливість приймати необхідні рішення з приводу використання і розпорядження в інтересах власника. У свою чергу, результати проведеного дослідження дозволяють право комунальної власності трактувати як врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння, економічного і ефективного розпорядження майном, природними ресурсами та власними доходами, що перебувають у власності територіальних громад і які вона може використати на власний розсуд особисто або через органи місцевого самоврядування для задоволення власних потреб.

Враховуючи вищезазначене, доходи місцевих бюджетів як об'єкт матеріально-фінансової основи функціонування територіальних громад, на нашу думку, доречно розмежувати на окремі складові відповідно до права власності на них територіальної громади та її представницьких органів, зокрема, виділити: власні доходи територіальних громад та трансферти між місцевими бюджетами, закріплені доходи для виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень та офіційні трансферти з державного бюджету. Відповідно, п. 3 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» пропонуємо сформулювати у наступній редакції: «Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є власні доходи місцевих бюджетів, інші кошти, рухоме і нерухоме майно, майнові права, земля, природні ресурси, що перебувають у комунальній власності територіальних громад, а також об'єкти їх спільної власності, закріплені доходи для виконання власних і делегованих повноважень та офіційні трансферти з Державного бюджету».

Матеріально-фінансова основа функціонування територіальних громад містить майнові, природні та фінансові ресурси, необхідні органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій і повноважень в інтересах територіальних громад. При цьому майнові та природні ресурси, з однієї сторони, є матеріальними об'єктами комунальної власності, які складають відповідну основу місцевого самоврядування, а, з іншої сторони, є джерелом формування його фінансових ресурсів (рис. 1.1). Отже, матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування, на наш погляд, – це сукупність матеріальних і фінансових ресурсів, що перебувають у володінні територіальних громад і розпорядженні їх представницьких органів та є відображенням економічної спроможності системи місцевого самоврядування задовольняти соціально-економічні потреби населення відповідних територіальних формувань.

Як економічне поняття, матеріально-фінансова основа функціонування територіальних громад, на нашу думку, відображає матеріально-речовий зміст суспільних відносин, пов'язаних із формуванням і використанням об'єктів права комунальної та іншої власності. Останнє твердження підкреслює той факт, що термін «матеріально-фінансова основа функціонування територіальних громад» несе в собі більш широкий економічний зміст, ніж «право комунальної власності».

Своєрідну точку зору щодо елементів матеріально-фінансової основи висловлює А. В. Єфремов [64, с. 9, 11]. До складових фінансової основи вчений відносить все рухоме і нерухоме майно, незалежно від того, кому воно підпорядковано (органам державної влади чи органам місцевого самоврядування), природні ресурси, які знаходяться на території громад, доходи місцевих бюджетів та інші кошти. При цьому, матеріальну основу, на думку автора, складає земля, природні ресурси і майно, що є у комунальній власності. Відповідний підхід науковець пояснює необхідністю уникнути дискримінації по відношенню до територіальних громад, оскільки об'єкти права державної власності, які знаходяться на території їх функціонування, повинні приносити доходи місцевим громадам.



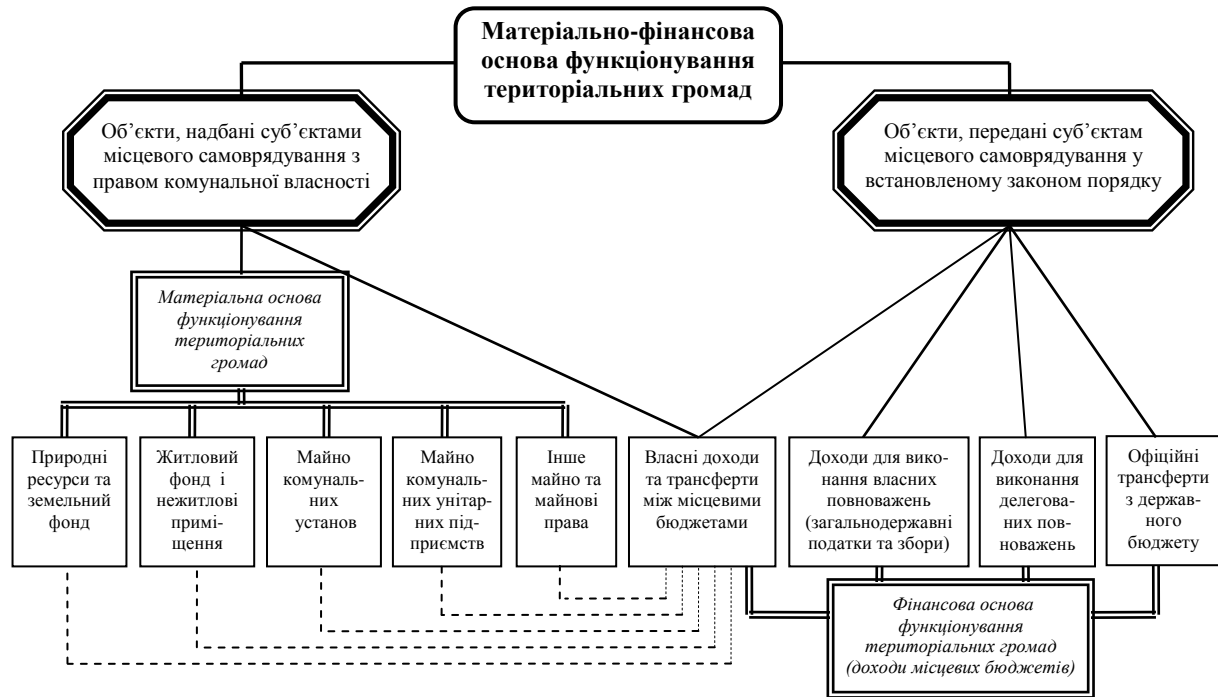


Рисунок 1.1 – Складові матеріально-фінансової основи функціонування територіальних громад

Джерело: розроблено авторами на основі опрацювання [46; 88; 183]

Доречно підкреслити, що матеріальну основу місцевого самоврядування формує майно територіальних громад, а доходи від його використання є джерелом формування фінансових ресурсів, і, відповідно, місцевих бюджетів. Тому виділяти майно як окрему складову фінансової основи, на нашу думку, немає сенсу.

Щодо доходів від об'єктів права державної власності, то слід зазначити наступне. Об'єкти комунальної та інших форм власності було визнано економічною основою і джерелом формування доходів місцевого самоврядування відповідної території ще у 1990 році в СРСР [173]. На сьогоднішній день, суб'єкти права державної власності, відповідно до законодавства України, є платниками податків, частина яких надходить до місцевих бюджетів. Проте, на наш погляд, відповідних надходжень від об'єктів державної власності для розвитку територіальних громад недостатньо. На жаль, А. В. Єфремов не зазначає конкретні види доходів, які повинні приносити територіальним громадам об'єкти державної форми власності. Враховуючи суспільний характер державної власності, зокрема те, що її суб'єктом є український народ, а територіальна громада є його частиною у межах певної території, окремі види доходів від об'єктів державної власності, які розташовані на території громад, дійсно можуть вважатися додатковим джерелом фінансування їх потреб.

Оскільки у системі ресурсного забезпечення територіальних громад вагоме місце займають фінансові ресурси, науково-практичного значення набуває проблема визначення та обґрунтування їх складових елементів. Економісти, які займаються проблематикою структуризації фінансових ресурсів територіальних громад та їх представницьких органів, мають різні точки зору щодо її вирішення. При цьому, серед складових вищезазначених ресурсів виділяють: доходи місцевих бюджетів, кошти цільових фондів, фінансові ресурси підприємств комунальної форми власності, кредитні ресурси, благодійні, спонсорські внески, пожертвування та інші ресурси [12, с. 32; 28, с. 46; 82, с. 19]. На наш погляд, такий підхід до виокремлення елементів у складі фінансових ресурсів територіальних громад та їх представницьких органів потребує уточнення.

Так, законодавством України передбачено право на утворення органами місцевого самоврядування цільових фондів, проте зазначено, що вони є складовою спеціального фонду відповідного місцевого бюджету [183]. Крім цього, представницькі органи територіальних громад можуть отримувати короткотермінові позики у фінансово-кредитних установах у межах поточного бюджетного періоду для покриття тимчасових касових розривів, що виникають під час виконання загального фонду місцевого бюджету, та здійснювати внутрішні і зовнішні запозичення до бюджету розвитку [21]. За таких умов, цільові фонди, позики й запозичення, як і благодійні, спонсорські внески та пожертвування є складовими доходної частини місцевого бюджету, а не самостійними елементами фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

З метою уникнення подвійного врахування складових фінансових ресурсів територіальних громад та їх представницьких органів та маючи на увазі організаційні і фінансові особливості функціонування комунальних підприємств, доцільно розмежувати фінансові ресурси останніх на окремі структурні елементи та не враховувати у їх складі обсягу бюджетного фінансування. Таким чином, самостійними складовими фінансових ресурсів територіальних громад та їх представницьких органів, на нашу думку, є: доходи місцевих бюджетів; фінансові ресурси комунальних установ (крім надходжень з місцевого бюджету); фінансові ресурси комунальних комерційних підприємств (крім надходжень з місцевого бюджету); фінансові ресурси комунальних некомерційних підприємств (крім надходжень з місцевого бюджету).

Основною складовою матеріально-фінансової основи функціонування територіальних громад є доходи місцевих бюджетів. Слід зазначити, що досить часто науковці за фінансову основу місцевого самоврядування вважають сам місцевий бюджет [3, с. 91, 152; 109, с. 133]. Проте, на нашу думку, це твердження потребує уточнення. Адже бюджет як об'єктивна економічна категорія відображає сукупність грошових відносин, пов'язаних з розподілом і перерозподілом валового внутрішнього продукту і національного багатства, з метою формування і використання

фондів грошових коштів держави та органів місцевого самоврядування [233, с. 143]. Бюджетні відносини при цьому охоплюють, з одного боку, процес формування фонду грошових коштів (доходи бюджету), а з іншого, – процес використання його коштів (видатки бюджету). В основу розрахунку доходної і витратної частин місцевих бюджетів покладено принцип збалансування [197, с. 122–129]. Як фінансовий план, місцевий бюджет є системою організованих органами місцевого самоврядування заходів щодо соціального й економічного розвитку територіальних громад і складається з двох частин – доходів і видатків. Дослідження сутності даного поняття з різних позицій підтверджує, що місцевий бюджет не можна вважати фінансовою основою місцевого самоврядування, так як він включає не лише доходу, а і витратну частину.

Важливе значення у матеріально-фінансовому забезпеченні функціонування територіальних громад мають об'єкти комунального (місцевого) господарства: унітарні комерційні та некомерційні комунальні підприємства, комунальні господарські об'єднання, житловий фонд, нежитлові приміщення, інше майно, природні ресурси, земельний фонд. Вони покликані забезпечувати життєдіяльність адміністративно-територіальної одиниці, задовольняти потреби населення у різноманітних суспільних послугах, слугувати джерелом формування фінансових ресурсів територіальних громад та їх представницьких органів. Проте у сучасних умовах більшість комунальних унітарних підприємств, навпаки, перебувають на повному або частковому утриманні з місцевих бюджетів, а не виступають їх фінансовими донорами. Адже, з одного боку, ціна та якість продукції і послуг комунальних підприємств є важливим показником успішної діяльності органів місцевого самоврядування, а, з іншого боку, встановлення фіксованих цін на вищезазначені товари і послуги не тільки унеможливує одержання прибутку їх виробниками, а і потребує дотаційної підтримки з боку власника.

Сучасні реалії свідчать про відсутність не тільки економічної, а і соціальної вигоди від володіння об'єктами місцевого господарства, які фінансово неспроможні надати населенню необхідні послуги з оновлення систем життєзабезпечення. На сьогодніш-

ній день більше п'ятдесяти відсотків підприємств комунальної власності працюють у низькорентабельних або нерентабельних галузях [137]. Крім того, більше чверті майнових активів територіальних громад задіяні для обслуговування власне діяльності органів місцевого самоврядування, що, відповідно, вимагає лише затрат на утримання, а доходів для місцевих бюджетів не приносить. На сьогоднішній день до кінця не вирішеною залишається проблема вибору стратегічних шляхів трансформації комунального майна: або його продаж та приватизація, або прийняття чи придбання об'єктів відомчого підпорядкування у комунальну власність.

Невизначеність у вищеперерахованих та інших проблемних питаннях функціонування об'єктів комунального господарства гальмує процес формування матеріальної бази територіальних громад, її кількісних та якісних параметрів, а також позбавляє представницькі органи можливості нарощення ресурсної основи фінансового потенціалу. Загалом, на наш погляд, органам місцевого самоврядування акцент слід робити не на перерозподілі конкретних об'єктів власності, а на створенні необхідних умов для забезпечення максимальної віддачі від використання об'єктів всіх форм власності, які функціонують на підвідомчій території. Цей напрям діяльності представницьких органів територіальних громад є особливо значущим в умовах недостатності коштів місцевих бюджетів.

Окремими науковцями акцентується увага на необхідності запровадження самостійного управління територіальною громадою майном комунальної власності та вирішення питань функціонування і розвитку шляхом проведення референдуму або загальних зборів громади [1, с. 149–150]. На їх думку, відповідні нововведення нададуть можливість членам територіальної громади відчувати себе справжніми, а не номінальними власниками майна та дозволять у подальшому забезпечити ефективність такого управління.

Підтримуючи намагання вчених сприяти вдосконаленню розвитку місцевого самоврядування у нашій державі, відмітимо наступне. По-перше, забезпечити ефективне управління, а відповідно, і розвиток територіальним громадам на практиці са-

мостійно, на нашу думку, неможливо, так як для організації спілки людей, незалежно від їх кількості, завжди потрібен лідер (керівник, представник, орган управління тощо). По-друге, вирішення значної кількості питань місцевого значення шляхом проведення референдуму або загальних зборів громади, з однієї сторони, є досить затратним методом управління, а, з іншої сторони, не забезпечує його оперативності.

Результати проведеного дослідження підтверджують актуальність вирішення проблеми формування самодостатніх територіальних громад та створення належних умов для матеріально-фінансового забезпечення виконання органами місцевого самоврядування покладених на них функцій і завдань, стимулювання їх до розширення доходів місцевих бюджетів за рахунок ще невикористаних резервів. Відповідні процеси, у свою чергу, потребують досконалого вивчення наявних і потенційних фінансових можливостей територіальних громад та їх представницьких органів.

## **1.2. Економічна сутність та призначення фінансового потенціалу територіальних громад**

Для ефективного функціонування та розвитку територіальної громади необхідним є послідовне освоєння, насамперед, фінансових можливостей, що потребує дослідження економічного змісту її фінансового потенціалу.

Економічна категорія «потенціал» (від лат. *potentia* – сила) в енциклопедичних виданнях трактується:

- як сукупність наявних можливостей, сил, запасів, засобів, що можуть бути використані [202, с. 755];
- як наявні в економічному суб'єкта ресурси, їх оптимальна структура та вміння раціонально використати їх для досягнення поставленої мети [59, с. 13];
- як приховані можливості, сили для якої-небудь діяльності, що можуть виявитися за певних умов [201, с. 341].

Тлумачення цього поняття лише через аспект або наявних, або прихованих можливостей, на нашу думку, є вузьким і не повністю розкриває його сутності. Змістовне значення терміну

«потенціал» повинно охоплювати сукупність наведених тлумачень.

Термін «потенціал» використовують не лише для оцінювання окремих властивостей об'єкта дослідження, а і для оцінювання сукупності його властивостей. Особливістю поняття «потенціал» є те, що його вимір складається з ряду як чисельних (доволі точних), так і порівняльних (прогнозних) вербальних оцінок. Потенціал об'єднує у собі як просторові, так і часові характеристики [26, с. 28–29]. Такий підхід дозволяє вказати на абстрактний, динамічний та системний характер цієї економічної категорії.

Аналіз наведених визначень та характеристик поняття «потенціал» приводить до певних висновків. З однієї сторони, потенціал відображає аспект наявних ресурсів та аспект можливостей, під яким розуміється спроможність ефективно і раціонально формувати та використовувати наявні і потенційні ресурси економічного суб'єкта. З іншої сторони, потенціал відображає рівень забезпечення ресурсами економічного суб'єкта для функціонування і майбутнього розвитку (ресурсний аспект) та необхідні умови реалізації механізму їх мобілізації і використання.

Вивчення етимології базового поняття «потенціал» дозволяє визначитися із іншою малодослідженою, тому до цього часу дискусійною економічною категорією «фінансовий потенціал», яка має пряме відношення до забезпечення функціонування будь-якого суб'єкта господарювання або територіального утворення.

Більшість підходів до розгляду цього поняття базується на ресурсній теорії. Сутність терміну «фінансовий потенціал» трактується вітчизняними і російськими вченими, насамперед, як загальна сума фінансових ресурсів [95, с. 16], які є у розпорядженні органів влади і управління [62, с. 30], суб'єктів фінансової системи [13, с. 26] чи регіону [2, с. 23; 17, с. 11; 234, с. 444]. Одночасно інші дослідники єдиною методологічною основою категорії «фінансовий потенціал» вбачають поєднання наявних фінансових ресурсів та їх резервів [48, с. 67; 77, с. 7; 128, с. 71]. Ці підходи, на нашу думку, дещо однобічно відображають види

та джерела фінансових ресурсів, які становлять внутрішню структуру категорії, що розглядається.

Розширене трактування фінансового потенціалу, з точки зору ресурсної концепції, наводить С. С. Шумська. Науковець під поняттям «фінансовий потенціал країни» розуміє сукупність фінансових ресурсів (що є у наявності та які можуть бути мобілізовані) усіх сфер та ланок фінансової системи, що утворюються за рахунок внутрішніх та зовнішніх джерел, а також коштів і ресурсів, які з різних причин є недоступними чи незадіяними в межах часового періоду розгляду, що у цілому характеризують фінансові можливості як окремих суб'єктів економіки, так і країни загалом [245, с. 59]. Наведене визначення, по-перше, дозволяє розглядати фінансовий потенціал як сукупність фінансових ресурсів усіх видів (наявні, потенційні) та мобілізованих з різних джерел (внутрішні, зовнішні); по-друге, для оцінки фінансових можливостей економічних суб'єктів та, відповідно, для оцінки їх фінансового потенціалу передбачає врахування часового періоду забезпечення фінансовими ресурсами.

Цікавим є науковий підхід щодо поєднання понять «фінансового потенціалу» й «фінансового потоку», тобто грошових коштів, які здійснюють рух як фінансові ресурси і забезпечують розширене відтворення як у фізичних, так і юридичних осіб [26, с. 390; 40, с. 17]. Саме фінансові потоки, на думку науковців, складають зміст фінансового потенціалу. Це дозволяє розглядати його як сукупність ресурсів різних видів, які утворилися в результаті трансформування фінансових ресурсів з мінімальним часовим лагом, та результату діяльності, що забезпечує розвиток суб'єкта економіки на перспективу [40, с. 21].

Отже, вчені майже однастайні у тому, що основу фінансового потенціалу складають фінансові ресурси. Тому необхідно більш докладно зупинитися на дослідженні їх сутності та форм прояву.

Саме поняття «ресурси» походить від французького «ressource», що означає допоміжний засіб, який можна використати в разі потреби [126, с. 1118]. Це можуть бути природні, майнові, фінансові, інтелектуальні та інші види ресурсів. Найбільш важливими, на думку багатьох економістів, є фінансові ресурси, які



опосередковують рух інших видів ресурсів та відіграють вирішальну роль у забезпеченні соціально-економічного розвитку територіальної громади.

Багато науковців досліджують сутність фінансових ресурсів як економічної категорії. Проте, незважаючи на тривалий час використання цієї категорії, єдиного підходу до її трактування не існує. Свого часу О. Д. Василик зазначав, що для науково обґрунтованого визначення поняття фінансових ресурсів треба чітко визначити ті критерії, яким воно повинно відповідати. До них належать форми виявлення, джерела створення, цільове призначення [25, с. 75]. Проведений нами аналіз засвідчив, що неоднозначне тлумачення цього поняття викликано, в основному, різними точками зору стосовно форм виявлення і джерел створення.

У ході вивчення напрацювань вітчизняних і зарубіжних економістів щодо економічної природи фінансових ресурсів нами виявлено наступне. Одна група дослідників акцентує увагу на тому, що фінансові ресурси виступають у грошовій формі і акумулюються у фондах цільового призначення. Слід відмітити також, що багатьма вченими, роботи яких заклали теоретичний фундамент розвитку фінансової науки (А. Сміт, Д. Рікардо, Ж.-Б. Сей, Дж. М. Кейнс), зазначалось, що гроші, капітал, фінансові ресурси формують фонди [68, с. 70; 79; 206]. Так, наприклад, Д. Рікардо ще на початку XIX сторіччя писав, що існує загальний фонд держави, фонд допомоги бідним, тобто підкреслював, що фінансові ресурси накопичуються в певних фондах [68, с. 72]. Дж. М. Кейнс підкреслював, що фінансові ресурси формують сукупний фонд, фонд погашення, фонд амортизаційних відрахувань, фонд накопичення [79].

Інша група вчених стверджує, що фінансові ресурси – це грошові кошти, грошові нагромадження і доходи. Такий підхід, з однієї сторони, не обмежує фінансові ресурси рамками фінансових фондів, проте, з іншої сторони, потребує чіткого визначення, які грошові кошти є фінансовими ресурсами.

Заслуговує на увагу науковий погляд, згідно з яким фондова форма фінансових ресурсів значно скорочує склад фінансових ресурсів, оскільки в розпорядженні суб'єкта господарювання

можуть бути кошти і у нефондовій формі [236, с. 81]. Такої думки дотримуються науковці, які вважають, що фінансові ресурси використовуються у фондовій і нефондовій формах.

Дискусійною є точка зору щодо неоднозначного тлумачення джерел формування фінансових ресурсів. Так, окремі науковці [25, с. 76; 39, с. 15; 59, с. 821; 81, с. 212] формування фінансових ресурсів пов'язують з процесом розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту. Проте, за такого підходу, грошові кошти, резерви та нагромадження, які використовуються для обслуговування підготовчого етапу і безпосередньо процесу виробництва, не є фінансовими ресурсами. На нашу думку, такий підхід значно обмежує обсяг фінансових ресурсів, які є необхідною умовою створення валового внутрішнього продукту.

На погляд прибічників іншого підходу, фінансові ресурси формуються не тільки у процесі розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту, а і на етапі його створення. Ця точка зору дозволяє уникнути обмеження джерел формування фінансових ресурсів рамками розподілу та повніше розкрити їх роль на всіх етапах створення валового продукту, у тому числі на регіональному рівні.

Не співпадає з наведеними точками зору підхід В. М. Опаріна, який вважає, що фінансові ресурси не є результатом створення, розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту. Результат, на думку автора, відображається в отриманих доходах, а фінансові ресурси, з позиції їх продуктивного використання, відображають передумови створення відповідного обсягу валового внутрішнього продукту [230, с. 145].

Важливо, що окремі дослідники для характеристики фінансових ресурсів як економічної категорії, крім форми виявлення, джерел формування та цільового призначення, застосовують критерій часу їх формування і використання [49, с. 93]. Використання цієї ознаки для визначення сутності фінансових ресурсів є, безумовно, необхідною, особливо якщо за мету ставиться оцінка фінансового потенціалу.

Враховуючи вищезазначене, можна відмітити багатогранний і досить специфічний зміст категорії «фінансові ресурси». Фактично вона включає все, що може бути використано в процесі

суспільного виробництва, забезпечуючи отримання кінцевих результатів. При цьому самі кінцеві результати певним чином є джерелом наступного етапу виробництва, що дозволяє розглядати їх як фінансові ресурси. На наш погляд, фінансові ресурси – це грошові доходи, грошові нагромадження і резерви грошових коштів, які знаходяться у розпорядженні суб'єктів фінансових відносин у певний період, використовуються у фондовій і нефондовій формах та є необхідною умовою для забезпечення соціально-економічного розвитку та задоволення інших суспільних потреб.

Специфічні особливості управління процесами формування, розподілу та використання фінансових ресурсів на місцевому рівні вимагають чіткого наукового трактування як сутності фінансових ресурсів територіальних громад та їх представницьких органів, так і визначення місця їх концентрації, джерел формування та напрямів використання, що є досить важливим питанням не тільки з точки зору теорії, а і практики. Слід констатувати, що науковці, які досліджували економічну природу безпосередньо категорії «фінансові ресурси органів місцевого самоврядування», також не мають єдиної точки зору щодо їх форми виявлення.

Так, С. І. Варга у своїй дисертаційній роботі визначив сутність фінансових ресурсів місцевого самоврядування як сукупність всіх грошових коштів, які можуть бути використані для потреб самоврядної територіальної громади. При цьому автор акцентує увагу не лише на доходах місцевих бюджетів, а і враховує ресурси підприємств усіх галузей місцевого господарства, доходи населення та інші фінансові ресурси, які перебувають у місцевому економічному обігу [22, с. 5; 23, с. 6]. Проте, слід зауважити, що фінансові ресурси всіх цих суб'єктів не можуть у повному обсязі бути фінансовим потенціалом для місцевого самоврядування.

Більшість науковців акцентують увагу на фондовій формі виявлення фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування і визначають їх як сукупність фондів грошових коштів, що формуються в процесі розподілу валового національного продукту і направляються на економічний і соціальний розвиток

адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, вони зазначають, що головним напрямом використання фінансових ресурсів місцевого самоврядування є фінансове забезпечення соціальної сфери та місцевого господарства [12, с. 32; 28, с. 46; 39, с. 12].

На погляд інших вітчизняних економістів, фінансові ресурси, які мобілізуються, розподіляються і використовуються органами місцевого самоврядування для виконання покладених на них завдань і функцій, формуються у фондовій і нефондовій формах [196, с. 123; 212, с. 36].

Таким чином, під фінансовими ресурсами одні науковці розуміють фонди грошових коштів, інші – грошові кошти, грошові нагромадження і доходи, а третя група вчених доводить, що це кошти, які функціонують у фондовій і нефондовій формі. Яку ж форму виявлення мають фінансові ресурси територіальних громад та їх представницьких органів?

У наукових працях О. Д. Василика зазначається, що грошові засоби стають фінансовими тоді, коли вони концентруються у відповідні фонди, для яких встановлено порядок створення і використання [25, с. 84]. Фонд – це конкретний обсяг грошових коштів, які мають чітко визначене джерело та ціль використання [233, с. 611]. Тому доходи місцевого бюджету, конкретний обсяг яких затверджується відповідними рішеннями органів місцевого самоврядування, а порядок формування, джерела та напрями використання регулюються законодавчими і нормативними актами, можна вважати фінансовими ресурсами і погодитись з твердженням науковця щодо фондової форми виявлення останніх.

До фінансових ресурсів комунальних установ, які повністю перебувають на бюджетному фінансуванні, крім надходжень з місцевого бюджету, відносять: вкладення у фонд основних засобів, інші необоротні матеріальні і нематеріальні активи, незавершене капітальне будівництво, створення, виготовлення необоротних активів, що перебувають у безпосередньому розпорядженні бюджетної установи; вкладення у фонд малоцінних і швидкозношуваних предметів; результат виконання кошторису за загальним і спеціальним фондами місцевого бюджету; ре-

зультат переоцінок матеріальних, нематеріальних і фінансових активів, крім операцій з курсовими різницями. Вищезазначені суми відображаються у I розділі пасиву балансу бюджетної установи «Власний капітал» та являють собою частину фінансових ресурсів, яка закріплена за бюджетною установою з правом оперативного управління, і фінансові результати її діяльності за минулі роки.

Характерно, що суми вкладень у необоротні активи і у малоцінні та швидкозношувані предмети, згідно з порядком складання фінансової звітності для бюджетних установ, акумулюються у відповідних фондах: «фонд необоротних активів» і «фонд малоцінних та швидкозношуваних предметів». При цьому, «результат виконання кошторису за загальним фондом», «результат виконання кошторису за спеціальним фондом» і «результат переоцінок» є фінансовими результатами діяльності бюджетної установи за минулі роки [179].

Відомо, що доходи, додатково одержані в процесі виконання місцевих бюджетів, які утворилися в результаті збільшення надходжень до бюджетів чи економії у видатках, вилученню не підлягають [183]. Отже, результати виконання кошторису за загальним і спеціальним фондами та результат переоцінок – це доходи бюджетної установи, які за умови позитивного значення збільшують розмір її «власного капіталу», в іншому випадку – впливають на його зменшення. Окремі вітчизняні науковці розглядають фонд грошових коштів як засіб концентрації не лише фінансових ресурсів, а й доходів [230, с. 144]. З такою думкою не можна не погодитись. Незважаючи на те, що вищезазначені доходи не акумулюються в окремих фондах, вони є результатом руху коштів у межах відповідних фондів і будуть використані за цільовим призначенням, тобто на покриття власних витрат комунальної установи.

Досліджуючи форму виявлення фінансових ресурсів підприємств комунальної форми власності, слід зазначити, що в їх практичній діяльності таке поняття як «фонди» відсутнє, з прийняттям національних П(С)БО воно замінено на «капітал». Виключенням є лише підприємства і організації, які отримують з місцевого бюджету фінансову підтримку і складають звітність

щодо надходження та використання коштів загального і спеціального фонду. Проте зміна понять у фінансовій звітності і у практичній діяльності суб'єктів господарювання не вирішує проблему форми виявлення їх фінансових ресурсів.

З огляду на це, цікавим є науковий підхід, відповідно до якого фондову детермінованість фінансових ресурсів не слід вважати суттєвою їхньою ознакою з таких обставин: по-перше, існування певних видів фондів ресурсів можливе завдяки тому, що ці ресурси існують, а не навпаки; по-друге, якщо погодитись із фондовою природою фінансових ресурсів, то необхідно визнати їх нормативний, а не об'єктивний характер; по-третє, у практичній діяльності кожна грошова одиниця втрачає свою індивідуальну ідентичність, тому неможливо виділити ту гривню, що знаходиться у фондах, і ту, яка до фондів не потрапила [210, с. 129–143].

А. Г. Фонотов зауважував, що і централізовані, і децентралізовані фонди мають чітко окреслені межі обертання і поповнення [235, с. 98]. На нашу думку, статутний (фонд) капітал, пайовий (фонд) капітал, додатковий (фонд) капітал та інший – це кошти суб'єкта господарювання, акумульовані за джерелами надходження без конкретного цільового їх призначення та обмеження руху у часі. З теорії капіталу відомо, що капітал функціонує у конкретному матеріально-уречевленому втіленні та у грошовій формі. Грошовий капітал в обігу може представляти і основні засоби, і виробничі запаси, і реалізовану продукцію, тобто існувати в абстрактній функціональній формі, яка позбавлена конкретної предметності. При цьому не слід забувати мету підприємницької діяльності, вона полягає не у формуванні фондів, а в ефективному використанні залучених грошових коштів і отриманні економічної вигоди.

Загалом, на наш погляд, фонд грошових коштів – це конкретний обсяг коштів, які формуються і використовуються протягом певного періоду. Кошти фонду повинні перебувати у постійному русі: від забезпечення їх надходження із визначених джерел до фінансування конкретних витрат. При цьому, щоб фонди фінансових ресурсів могли реально впливати на соціально-економічні процеси, вони повинні плануватися, розподілятися,

контролюватися тощо. За такого підходу, до фондів грошових коштів можна віднести загальний і спеціальний фонди місцевого бюджету.

У категорії «фінансові ресурси територіальних громад та їх представницьких органів» знаходять своє втілення дві фінансові категорії – «доходи місцевих бюджетів» (мезорівень) і «фінансові ресурси установ та підприємств комунальної форми власності» (мікрорівень). Результати проведеного дослідження свідчать, що фондова форма фінансових ресурсів притаманна лише доходам місцевого бюджету, тобто для «мезорівня», на «мікрорівні» комунальні установи та комунальні комерційні і некомерційні підприємства формують і використовують фінансові ресурси як у фондовій, так і у нефондовій формах (рис. 1.2).

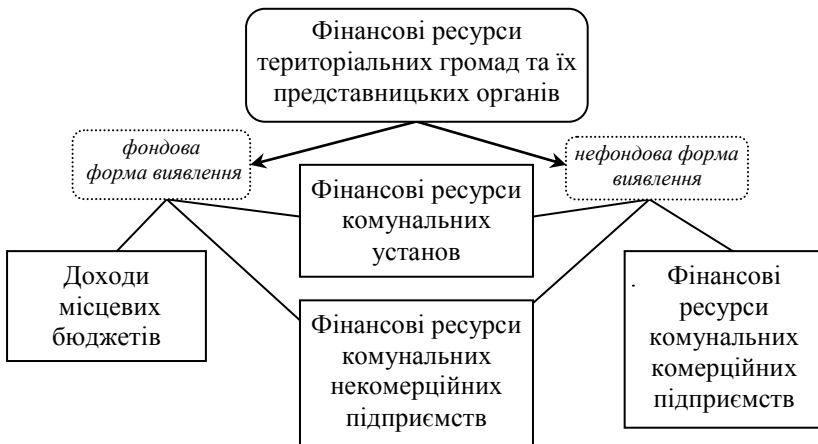


Рисунок 1.2 – Структура фінансових ресурсів територіальних громад та їх представницьких органів за формою виявлення

Джерело: розробка авторів на основі [46; 183]

Отже, фінансові ресурси територіальних громад та їх представницьких органів, з одного боку, дійсно формуються в результаті розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту, а з іншого боку, їх наявність необхідна для здійснення процесу розширеного відтворення і задоволення різноманітних

соціальних потреб підвідомчої території, а тому є передумовою для створення валового внутрішнього продукту.

Узагальнюючи погляди науковців стосовно сутності фінансових ресурсів та враховуючи критерії, яким повинна відповідати ця економічна категорія: форма виявлення, джерела формування, цільове призначення, час формування і використання, пропонуємо власне трактування поняття «фінансові ресурси територіальних громад та їх представницьких органів». На нашу думку, сутність зазначеного терміну полягає у створенні в результаті розподілу і перерозподілу валового внутрішнього продукту грошових доходів, грошових нагромаджень і резервів грошових коштів (частина яких концентрується у відповідних фондах), необхідних органам місцевого самоврядування для виконання покладених на них функцій і завдань з метою забезпечення соціально-економічного функціонування та розвитку територіальних громад і задоволення їх спільних інтересів.

У процесі дослідження було виявлено різні підходи до класифікації фінансових ресурсів територіальних громад та їх представницьких органів. Так, окремі науковці пропонують класифікувати фінансові ресурси залежно від місця їх формування на: власні, сформовані на території громади, та створені на інших територіях країни, які за допомогою перерозподільних процесів покривають недостатність коштів представницьких органів [81, с. 148–149]. Проте, не всі фінансові ресурси, отримані на території функціонування громади, можна вважати власними, адже доходи місцевих бюджетів формуються за рахунок власних, закріплених, а при потребі – і за рахунок переданих на безповоротній основі міжбюджетних трансфертів та позичкових ресурсів. За даною класифікацією незрозуміло, куди віднести надходження від використання об'єктів комунальної власності, що знаходяться у власності громади, проте за її територіальними межами.

Інші дослідники як джерела формування фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування виділяють власні і залучені, у тому числі, позикові [23, с. 12] або власні, регульовані і закріплені [82, с. 20; 111, с. 98]. Цей підхід, на нашу думку, потребує уточнення. Беручи до уваги специфічні особливості формування



і використання фінансових ресурсів територіальних громад та їх представницьких органів, досліджені у підрозділі 1.1, вважаємо за необхідне враховувати не тільки право власності на ресурси, а і можливість розпорядження ними в процесі діяльності.

Отже, за правом володіння і розпорядження джерела вищезазначених ресурсів доцільно поділяти на: власні; закріплені на постійній основі для виконання власних повноважень; закріплені на постійній основі для виконання делегованих повноважень; передані на безповоротній і безоплатній основі з інших бюджетів; запозичені.

Л. В. Панасюк пропонує фінансові ресурси органів місцевого самоврядування класифікувати за участю у фінансовому забезпеченні виконання функцій представницьких органів (прямі і непрямі) [149, с. 51], при цьому непрямими джерелами є фінансові ресурси комунальних підприємств та населення.

На нашу думку, опосередкований вплив на фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування, крім доходів населення, мають також фінансові ресурси інших суб'єктів господарювання, міжнародних організацій та іноземних осіб. Стосовно участі у зазначеному процесі ресурсів комунальних підприємств відмітимо, що і вони, і бюджетні ресурси виконують своє функціональне призначення щодо задоволення соціально-економічних потреб населення і території.

Тому однозначно вважати фінансові ресурси підприємств комунальної власності непрямим джерелом, на наш погляд, недоречно. Для усунення даної невідповідності пропонуємо під час класифікації враховувати не участь ресурсів у фінансовому забезпеченні органів місцевого самоврядування, а їх роль у забезпеченні місцевих потреб. Також слід мати на увазі, що частина фінансових ресурсів, зокрема, фінансові резерви, тимчасово не бере участі у фінансуванні витрат бюджетних установ та у забезпеченні функціонування підприємств комунальної форми власності. Отже, протягом бюджетного року спостерігається пасивна роль резервного фонду місцевого бюджету у його доходах. Проте по закінченні зазначеного періоду, якщо кошти не використані за призначенням, вони направляються на фінансування поточних витрат бюджетних установ. Враховуючи зазна-

чені обставини, пропонуємо фінансові ресурси територіальних громад та їх представницьких органів класифікувати за участю у забезпеченні місцевих потреб на прямі, непрямі та умовно-пасивні.

Для досягнення максимальної мобілізації ресурсних можливостей територіальних громад доцільним є поділ джерел фінансових ресурсів за ступенем освоєння на:

- освоені, які забезпечують формування власних і закріплених на постійній основі коштів та надаються органам місцевого самоврядування та комунальним підприємствам з метою бюджетного збалансування та цільового фінансування;
- потенційні, які орієнтовані на освоєння і ефективне використання у майбутньому задля досягнення довгострокових цілей розвитку.

Серед потенційних джерел, на наш погляд, доречно виокремити: можливі, які за потребою можуть бути освоєні міськими радами шляхом випуску облігацій місцевих позик, та перспективні, можливості щодо освоєння яких на даний момент часу не залежать від органів місцевого самоврядування. До перспективних відносимо податкові, неподаткові надходження та доходи від операцій з капіталом, які можуть поповнити місцеві бюджети за умови: активізації діяльності державних органів влади щодо виведення економіки із тіні; зменшення податкового боргу суб'єктів господарювання; удосконалення податкового законодавства; розширення бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування та (або) перерозподілу джерел бюджетних ресурсів.

Проаналізувавши можливі варіанти застосування класифікаційних ознак щодо фінансових ресурсів, якими розпоряджаються органи місцевого самоврядування для вирішення завдань соціально-економічного функціонування та розвитку територіальних громад, пропонуємо узагальнену класифікацію, яка відображена у табл. 1.1.

Зміст економічної категорії розкривається у функціях, які вона виконує, а ті, в свою чергу, відображають її призначення і роль. На наш погляд, фінансові ресурси територіальних громад та їх представницьких органів виконують наступні функції:

- формування ресурсного потенціалу територіальної громади для задоволення її потреб;
- забезпечення фінансової незалежності представницьких органів при вирішенні питань соціально-економічного розвитку територіальної громади;
- забезпечення процесу створення установ, організацій і підприємств комунальної форми власності, формування їх стартового капіталу та повне або часткове їх фінансування задля надання суспільних послуг населенню громади.

**Таблиця 1.1 – Класифікаційні ознаки й види фінансових ресурсів територіальних громад та їх представницьких органів**

Класифікаційна ознака	Види фінансових ресурсів
За місцем формування	Внутрішні (сформовані на території адміністративно-територіальної одиниці)
	Зовнішні (сформовані на іншій території)
За рівнем формування і використання	Централізовані (бюджетні ресурси)
	Децентралізовані (фінансові ресурси суб'єктів господарювання і населення)
За правом володіння і розпорядження	Власні доходи (доходи другого кошика загального фонду та спеціального фонду місцевого бюджету без загальнодержавних податків і зборів, власний капітал установ, організацій і підприємств комунальної форми власності)
	Закріплені на постійній основі для виконання власних повноважень (загальнодержавні податки та збори другого кошика загального фонду місцевого бюджету та спеціального фонду)
	Закріплені на постійній основі для виконання делегованих повноважень (доходи першого кошика загального фонду місцевого бюджету)
	Передані на безповоротній і безоплатній основі з інших бюджетів (офіційні трансферти)
	Запозичені (випуск облігацій місцевих позик, отримання позик у фінансових установах)
За формою власності	Державні (офіційні трансферти, закріплені на постійній основі за місцевими бюджетами, фінансові ресурси суб'єктів господарювання)
	Комунальні (власні доходи місцевого бюджету, фінансові ресурси комунальних підприємств)

Класифікаційна ознака	Види фінансових ресурсів
	Приватні (доходи населення, фінансові ресурси суб'єктів господарювання)
За методом мобілізації та економічним походженням	Створені фіскальним методом (податкові надходження, неподаткові надходження, офіційні трансферти, бюджетні асигнування комунальним підприємствам)
	Створені за власною ініціативою органів місцевого самоврядування (банківські і місцеві облігаційні позики, добровільні внески, благодійні надходження)
За характером використання	Універсальні (податкові надходження, неподаткові надходження, дотації вирівнювання)
	Цільові (банківські і місцеві облігаційні позики, бюджетні асигнування комунальним підприємствам, субвенції)
За участю у забезпеченні місцевих потреб	Прямі (ресурси матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування)
	Непрямі (доходи населення, фінансові ресурси суб'єктів господарювання, міжнародних організацій та іноземних осіб)
	Умовно-пасивні (кошти резервного фонду (капіталу) місцевого бюджету та комунальних підприємств)
За ступенем освоєння	Освоєні (власні, закріплені на постійній основі, офіційні трансферти)
	Потенційні: <ul style="list-style-type: none"> <li>— можливі (заощадження населення, тимчасово вільні фінансові активи суб'єктів господарювання, міжнародних організацій та іноземних осіб);</li> <li>— перспективні (податкові і неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом)</li> </ul>

Джерело: складено авторами на основі [23, с. 12, 63; 82, с. 20; 111, с. 98; 149, с. 51]

Отже, проведене дослідження підтверджує той факт, що розуміння фінансового потенціалу неможливе без з'ясування сутності фінансових ресурсів. Одночасно ресурсна концепція терміну «фінансовий потенціал», яка передбачає трактування його лише як сукупності фінансових ресурсів та джерел їх формування і використання, на наш погляд, не повністю відповідає етимологічному значенню базового поняття «потенціал». За такого підходу фактично ототожнюється економічна сутність фі-

нансового потенціалу і фінансових ресурсів, проте вони мають як спільні риси, так і суттєві відмінності. Якщо фінансові ресурси обмежуються їх фактичним обсягом, яким володіє і розпоряджається суб'єкт економіки на певну дату, то фінансовий потенціал включає не тільки їх фактичні обсяги, а і невикористані можливості їх розширення і поповнення у перспективі. Не применшуючи значення фінансових ресурсів, слід зауважити, що вони є лише ресурсною основою фінансового потенціалу економічного суб'єкта і самі по собі не можуть бути гарантом досягнення цілей економічного розвитку. Для реалізації останніх, на наш погляд, необхідні не тільки ресурсні можливості, а і умови для їх повноцінного й раціонального використання.

Заслуговує на увагу спроба трактування науковцями фінансового потенціалу з позиції системного методу. При цьому зміст фінансового потенціалу вчені розглядають як сукупність фінансових можливостей економічної системи для розвитку [39, с. 24]; як здатність фінансової системи до оптимізації діяльності із залучення та використання фінансових ресурсів [73, с. 26; 228, с. 248]; як систему економічних відносин, що забезпечує процес відтворення [90, с. 8]. Характерно, що у процесі дослідження увага акцентується, насамперед, на організаційному аспекті формування фінансового потенціалу через адекватний фінансовий механізм. При цьому як основу фінансового потенціалу вони розглядають процес формування і використання наявних фінансових ресурсів та їх резервів. На наш погляд, напрям дослідження фінансового потенціалу, який базується на системній теорії, що дозволяє розглядати цю категорію як складну систему із внутрішніми зв'язками, найбільш комплексно і ґрунтовно розкриває його економічну сутність.

У відповідності до основного напрямку дослідження – визначення економічного змісту поняття «фінансовий потенціал територіальної громади», доречним, на нашу думку, є вивчення поглядів науковців на сутність однієї з найважливіших його складових – бюджетного потенціалу.

А. В. Лучко під бюджетним потенціалом фінансової незалежності органів місцевого самоврядування розуміє сукупність реальних можливостей забезпечення їх незалежності у питаннях

формування, використання та регулювання місцевих бюджетів [106, с. 38]. Згідно із енциклопедичним словником, поняття «можливість» означає об'єктивну тенденцію розвитку предмета, при цьому «реальна можливість» – це можливість, для здійснення якої є всі необхідні умови [126, с. 237]. Вищезазначений підхід А. В. Лучка щодо сутності бюджетного потенціалу дозволяє розглядати останній як сукупність необхідних умов забезпечення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування в питаннях бюджетного розвитку. Як необхідні умови науковець виокремлює бюджетні ресурси та бюджетні повноваження.

Натомість інший автор, Є. О. Балацький, бюджетний потенціал міста розглядає як оцінку можливостей надходжень максимального обсягу фінансових ресурсів до місцевого бюджету у майбутньому [5, с. 22]. При цьому зміст поняття «потенціал» учений розглядає лише як невикористані можливості податкових, неподаткових надходжень і коштів цільових фондів за рахунок різниці між їх фактичним значенням та оптимальним рівнем.

Дещо іншу точку зору щодо сутності бюджетного потенціалу має В. О. Григоренко, який під бюджетним потенціалом розуміє сукупність всіх економічних і нормативно-правових умов, що сприяють отриманню максимально можливих доходів бюджету для покриття нормативних витрат регіону [47, с. 129]. Дотримується такого підходу також Ю. В. Пасічник. Науковець наголошує на необхідності при дослідженні сутності бюджетного потенціалу розглядати ресурси у сукупності із структурою управління та зв'язками із середовищем. На його погляд, забезпечити економічне зростання можливо, лише використовуючи ресурси систем. Тому у ході дослідження сутності бюджетного потенціалу автор пропонує під терміном «бюджетний потенціал» розуміти реальні можливості максимального використання ресурсного потенціалу бюджетної системи [151, с. 149].

Особливістю вищезазначеного підходу є те, що В. О. Григоренко та Ю. В. Пасічник за основу бюджетного потенціалу приймають не сукупність бюджетних коштів (позиція А. В. Лучка та Є. О. Балацького), а сукупність наявних протягом визначеного періоду часу всіх видів ресурсів бюджетної системи (фі-

нансові, трудові, майнові, нормативні, інформаційні). Фактично, згідно з даним підходом, авторами ототожнюються поняття «бюджетний потенціал» та «ресурсний потенціал бюджетної системи». При цьому науковці розглядають можливості максимального використання лише наявних ресурсів бюджетної системи, що, на нашу думку, залишає поза увагою потенційні можливості щодо залучення додаткових фінансових ресурсів.

Таким чином, ознайомлення із різноманітними поглядами щодо змісту економічного поняття «фінансовий потенціал» та його основної складової – бюджетного потенціалу, дозволяє виявити значні розбіжності щодо трактування їх сутності та ресурсної основи. Так, фінансовий потенціал вчені розглядають, ґрунтуючись на ресурсній теорії (як сукупність фінансових ресурсів та джерел їх утворення) та системній теорії (як сукупність фінансових можливостей складної системи). Як ресурсну основу фінансового потенціалу науковці розуміють використання або лише наявних чи тільки потенційних, або сукупності наявних і потенційних фінансових ресурсів.

Важливим аспектом дослідження економічної сутності фінансового потенціалу є, на наш погляд, визначення його елементів. Тож варто зазначити, що прибічники і ресурсної, і системної теорії структурують фінансовий потенціал, в основному, за інституційною та функціональною ознаками. Так, за інституційною ознакою, як складові, виділяють фінансові ресурси [13, с. 26; 77, с. 7; 239, с. 198; 245, с. 62] або фінансові потенціали [47, с. 130; 73, с. 25; 90, с. 10; 228, с. 247], або фінанси [17, с. 11] суб'єктів, які беруть участь у його формуванні. Відповідно до функціональної структуризації, науковці серед складових фінансового потенціалу виділяють бюджетний, у тому числі податковий, інвестиційний та ощадний потенціал населення [17, с. 11; 95, с. 25; 98, с. 265; 105, с. 39; 208, с. 111]. При цьому співвідношення між ними відображається наступним чином:

$$U_r < U_b < U_f, \quad (1.1)$$

де  $U_r$  – податковий потенціал;

$U_b$  – бюджетний потенціал;

$U_f$  – сукупний фінансовий потенціал.

Наведена взаємозалежність, на нашу думку, може стосуватися лише ресурсних складових вищезазначених потенціалів. А до визначення структури фінансового потенціалу слід підходити комплексно, з урахуванням взаємозв'язків між його складовими та результатів їх взаємодії, які несуть у собі як невикористані можливості, так і потенційні резерви розвитку.

Результати дослідження свідчать, що фінансовий потенціал – це досить складне економічне поняття. Із позиції філології воно пов'язує дві відомі категорії «фінанси» та «потенціал». Під фінансами розуміємо фінансові відносини, які мають грошову форму вираження та завжди пов'язані з формуванням та використанням фінансових ресурсів, тобто грошових коштів, які утворюються в процесі створення, розподілу та перерозподілу валового внутрішнього продукту. При цьому потенціал розглядаємо як сукупність можливостей, які можуть бути використані для досягнення поставленої мети. Відповідно, фінансовий потенціал, на нашу думку, відображає сукупність можливостей, які забезпечують здійснення фінансових відносин економічного суб'єкта щодо залучення та раціонального і ефективного використання фінансових ресурсів з метою реалізації завдань соціально-економічного розвитку.

Аналіз наукових праць з проблеми формування і оцінки фінансового потенціалу виявляє її недостатнє вивчення та теоретичне обґрунтування на рівні суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади. Введення в науковий обіг економічного поняття «фінансовий потенціал територіальної громади» дасть змогу оцінити фінансову спроможність місцевого самоврядування, здійснити вимір наявних та нових можливостей територіальних громад й їх представницьких органів, що дозволить спрогнозувати перспективи подальшого соціально-економічного розвитку.

Зміст фінансового потенціалу територіальної громади, на нашу думку, доцільно розглядати, базуючись на системній теорії. Відповідний підхід дозволяє розкрити сутність фінансового потенціалу через сукупність тих можливостей територіальної громади, за допомогою яких здійснюються процеси формування і використання фінансових ресурсів органів місцевого самовря-



дування. Вважаємо, що системний підхід дозволяє комплексно розглядати проблему забезпечення соціально-економічного розвитку територіальної громади в єдності її людських, природно-ресурсних та економічних можливостей.

Виходячи з цього, під фінансовим потенціалом територіальної громади, на нашу думку, слід розуміти спроможність системи місцевого самоврядування щодо оптимального залучення та раціонального і ефективного використання фінансових ресурсів з врахуванням можливостей поповнення їх у перспективі для забезпечення функціонування й розвитку територіальної громади. Враховуючи, що фінансовий потенціал являє собою економічну категорію, яка оцінює можливості майбутнього розвитку, його основою, на наш погляд, є не лише фактичний обсяг фінансових ресурсів, яким володіє і розпоряджається на певний момент територіальна громада або від її імені органи місцевого самоврядування, а і потенційні фінансові ресурси, які можуть бути ними використані за певних умов.

Проведене дослідження дозволяє виділити характерні особливості фінансового потенціалу територіальної громади:

- об'єктивно-суб'єктивний характер категорії, яка відображає узагальнення процесів розвитку фінансових відносин представницьких органів територіальної громади задля формування, залучення і акумуляції фінансових ресурсів;
- органічне поєднання фінансових ресурсів і можливостей територіальної громади щодо їх мобілізації та ефективного і раціонального використання;
- відносний характер категорії, яка враховує як наявні, так і тимчасово невикористані або нереалізовані можливості щодо залучення фінансових ресурсів у майбутньому;
- взаємозв'язок з відносинами, що виникають з приводу повного використання здібностей, повноважень, знань та досвіду органів місцевого самоврядування щодо формування та використання фінансових ресурсів територіальної громади;
- динамічний характер категорії, зумовлений мінливістю його структурних складових, які з різних причин можуть бути поки що недоступними або незадіяними;
- залежність рівня його реалізації як від наявності фінансових ресурсів, так і від умов доступу до них;

– взаємозалежність між його рівнем та фінансовою можливістю або здатністю територіальної громади чи її представницьких органів брати участь у створенні матеріальних благ і наданні послуг.

Таким чином, можна стверджувати, що саме фінансовий потенціал дозволяє оцінити фінансові можливості, наявні та потенційні фінансові ресурси, які можуть бути використані для соціально-економічного зростання як окремої територіальної громади, адміністративно-територіальної одиниці, так і країни, у цілому.

### **1.3. Механізм формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад**

Успішна діяльність органів місцевого самоврядування з комплексного розвитку територіальних громад залежить від наявних для цього можливостей. Питання практичних аспектів ефективної реалізації останніх потребує проведення структуризації фінансового потенціалу та ґрунтовного дослідження системи засобів, які представницькі органи використовують для забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад шляхом проведення фінансової політики на місцевому рівні.

У попередньому матеріалі нами було доведено, що фінансовий потенціал територіальної громади відображає не просто сукупність фінансових ресурсів, а спроможність органів місцевого самоврядування щодо створення, пошуку, залучення і акумуляції відповідних ресурсів, достатніх для реалізації комплексної мети соціально-економічного розвитку. Виходячи з цього, погоджуємося із поглядами науковців, які для розкриття сутності фінансового потенціалу, крім ресурсної складової, виділяють інші компоненти, які лише у взаємодії можуть забезпечити максимальне використання можливостей суб'єкта.

З метою з'ясування можливостей, які можуть реально забезпечити економічне зростання, доречно врахувати думку тих вчених та практиків, які в умовах, що склалися в Україні, саме потенціал території, а не наявні бюджетні та інші фінансові ре-

сурси, обмеженість яких зберігатиметься ще достатньо довго, вважають основним ресурсом розвитку територіальних громад [57]. При цьому, у складі потенціалу території виділяють: людський потенціал (кадрова, кваліфікаційна, вікова структура населення); природно-ресурсний потенціал (природні запаси, землі, рекреаційні можливості тощо); історико-культурний потенціал (історико-культурна спадщина, яка може стати об'єктом залучення фінансових ресурсів на певну територію); інфраструктурний потенціал; географічний потенціал (розташування території у сусідстві з центрами економічної активності, на транспортних шляхах, у прикордонних регіонах тощо); економічний потенціал (будівлі, обладнання, споруди, доходи суб'єктів господарювання та населення тощо).

Враховуючи вищевикладене, до складу можливостей територіальної громади, за допомогою яких здійснюються процеси формування фінансових ресурсів, необхідних для виконання функцій і повноважень місцевого самоврядування, на нашу думку, слід віднести:

- матеріальні, фінансові, трудові, інформаційні, нормативні ресурси;

- здібності та компетенції апарату управління (коло наданих повноважень, функціональних обов'язків, знання та досвід у відповідній сфері).

Модель фінансового потенціалу територіальної громади, яка відображає взаємозв'язок вищезазначених елементів, наведена на рис. 1.3.

Побудована модель, на наш погляд, відбиває не просто сукупність складових фінансового потенціалу, а поєднання та взаємозв'язок об'єктивних і суб'єктивних ресурсних можливостей матеріально-фінансового забезпечення й можливостей системи управління місцевого самоврядування, оптимальне використання яких дозволить оцінити фінансову спроможність представницьких органів на перспективу та створити необхідні умови для комплексного розвитку територіальних громад.

Фактично, цю модель фінансового потенціалу можна визначити як відображення способу організації взаємодії елементів організаційно-правової та матеріально-фінансової основ функ-

ціювання територіальних громад. Зазначимо, що за такого підходу фінансовий потенціал об'єднує всі цикли діяльності представницьких органів: від створення умов і джерел до формування фінансових ресурсів, необхідних для забезпечення ефективного функціонування місцевого самоврядування та соціально-економічного розвитку територіальної громади.



Рисунок 1.3 – Модель фінансового потенціалу територіальної громади

Джерело: розробка авторів

Безумовно, вихідним моментом фінансового потенціалу є ресурсні можливості матеріально-фінансового забезпечення територіальних громад. Ці можливості охоплюють наявні матеріальні й фінансові ресурси, що перебувають у володінні та розпорядженні органів місцевого самоврядування у певний період часу, тимчасово недоступні чи незадіяні з різних причин можливості об'єктів комунальної власності та потенційні ресурси, які формуються за рахунок залучення фінансових активів інших економічних суб'єктів. Зрозуміло, що тимчасово вільні кошти населення, суб'єктів господарювання, міжнародних організацій та іноземних осіб доступні для мобілізації різними суб'єктами економіки. Тому у процесі практичної діяльності представницькими органами місцевого самоврядування зазначені ресурси не можуть бути залучені у повному обсязі. Незважаючи на це, сукупність наявних, тимчасово невикористаних і потенційних матеріальних та фінансових ресурсів створює базис відповідних можливостей територіальної громади.

Іншою важливою складовою фінансового потенціалу територіальних громад, яка забезпечує процес раціонального використання і розпорядження наявними матеріальними й фінансовими ресурсами та пошук, залучення і акумуляцію їх потенційних резервів, є можливості системи управління органів місцевого самоврядування та комунальних підприємств. Адже ефективність матеріально-фінансового забезпечення суб'єктів господарювання залежить не лише від обсягу та складу матеріальних і фінансових ресурсів, а і від організації процесу управління їх формуванням та використанням, що базується на певному механізмі. Враховуючи зазначене, зазначену складову фінансового потенціалу територіальних громад формують ресурсні можливості системи управління місцевого самоврядування, зокрема, нормативні, інформаційні та трудові ресурси, а також важливе значення мають не просто кількісні, а, головним чином, якісні параметри останніх, тобто здібності й компетенції персоналу.

Щодо останнього елементу можливостей системи управління місцевого самоврядування слід відмітити наступне. Окремі науковці у процесі структуризації фінансового потенціалу ототожнюють поняття «здібності» та «компетенції» [199, с. 321]. Проте

зміст цих двох категорій, на наш погляд, різний. Рівень компетенції представницьких органів визначається обсягом повноважень та функціональними обов'язками, якими вони наділені відповідно до законодавства України та, за наявності, статутом територіальної громади; персонал комунальних підприємств і установ – статутом відповідного суб'єкта господарювання. У свою чергу, здібності – це особливості, що виявляються в умінні органами місцевого самоврядування та персоналом комунальних підприємств і установ інтегрувати компетенції для досягнення ефективності у процесі реалізації фінансового потенціалу територіальних громад.

Розглядаючи категорію «механізм» як систему, що визначає порядок певного виду діяльності [58, с. 355], а «формування і реалізацію» як цілеспрямовану дію на процес (об'єкт) [201, с. 401], можна констатувати, що механізм формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад – це система заходів щодо використання об'єктивних та суб'єктивних можливостей фінансового потенціалу за допомогою набору економічних методів і важелів при відповідному нормативно-правовому та інформаційному забезпеченні виконання бюджетних повноважень й функціональних обов'язків представницьких органів з метою впливу на соціально-економічний розвиток територіальних громад. У практичному розумінні механізм формування і реалізації слід розглядати як систему основних взаємопов'язаних елементів, що регулюють процес розробки і впровадження рішень посадових осіб місцевого самоврядування у ході формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад. Загалом, основним принципом функціонування відповідного механізму, на наш погляд, має бути оптимальне поєднання державного регулювання на рівні громади з широким залученням представницьких органів системи місцевого самоврядування та механізму ринкового саморегулювання, що забезпечить створення можливостей підвищення рівня самодостатності територій за рахунок використання їх фінансового потенціалу.

Для розкриття функціонування механізму формування і реалізації фінансового потенціалу доцільно визначити і охарактеризувати сукупність принципів, під якими розуміються обумовлені

природою місцевого самоврядування основні засади, твердження, вимоги, обставини, що лежать в основі управління фінансовим потенціалом територіальних громад й певним чином розкривають сутність та призначення останнього:

- принцип законності: здійснення процесу формування і реалізації фінансового потенціалу відповідно до норм чинного законодавства, що полягає у дотриманні правових приписів органами місцевого самоврядування й економічними суб'єктами у ході використання об'єктивних і суб'єктивних можливостей територіальних громад. Цей принцип слід вважати основоположним, оскільки норми права регламентують функціонування й розвиток суб'єктів системи місцевого самоврядування;

- принцип системності: передбачає наявність між структурними елементами, методами й інструментами механізму формування і реалізації прямих та зворотних зв'язків, які забезпечують цілісність його функціонування, взаємодію та взаємодоповнюваність в процесі формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад, що сприяє максимально ефективному використанню його можливостей;

- принцип самостійності: полягає у забезпеченні спроможності представницьких органів у межах визначених законодавством повноважень приймати рішення щодо формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад;

- принцип цільової спрямованості: передбачає підпорядкування процесу формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад використанню акумульованих ресурсів лише на цілі, визначені бюджетними призначеннями та пов'язані з виконанням завдань затвердженого місцевого бюджету. Це дозволяє визначити механізм формування і реалізації фінансового потенціалу, сформувати критерії оцінки ефективності та цільового використання його об'єктивних і суб'єктивних можливостей;

- принцип адаптивності: означає гнучкість реагування механізму формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад на зміни зовнішнього й внутрішнього середовища їх функціонування, що створює умови для постійної актуа-

лізації напрямів формування і реалізації фінансового потенціалу за рахунок невикористаних можливостей;

- принцип фінансової безпеки: формування і реалізація фінансового потенціалу територіальних громад повинна сприяти підвищенню їх фінансової самодостатності, що є важливим способом забезпечення та підтримання фінансової безпеки. Це потребує ідентифікації, оцінювання, попередження й мінімізації фінансових ризиків;

- принцип збалансованості: вирішення поточних і перспективних завдань формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад повинно базуватися на досягненні збалансованості між цільовою спрямованістю формування і реалізації фінансового потенціалу, повноваженнями представницьких органів та реальними можливостями громади щодо акумулювання доходів для фінансування видатків (потреб);

- принцип оптимальності: процес формування і реалізації фінансового потенціалу повинен передбачати застосування комплексу заходів, які є найефективнішими на даний момент з метою максимального використання можливостей територіальних громад. Особливий акцент при цьому слід зробити на залученні достатньої кількості кваліфікованих та досвідчених посадових осіб місцевого самоврядування, здатних генерувати ідеї, займатися творчою працею, науково-дослідницькою роботою тощо;

- принцип результативності: передбачає оцінку ефективності, з одного боку, залучення й акумуляції об'єктивних і суб'єктивних можливостей місцевого самоврядування у процесі формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад, а, з іншого боку, використання відповідних можливостей для фінансування повноважень представницьких органів у ході виконання бюджетних завдань місцевого рівня. При цьому важливе значення має дослідження й застосування на практиці прогресивних методів і важелів формування і реалізації фінансового потенціалу, що дозволяє економити власні матеріальні, трудові та часові ресурси;

- принцип перспективності: забезпечення чіткого формулювання стратегічних цілей розвитку територіальних громад пе-



редбачає розроблення на цій основі плану використання потенційних можливостей фінансового потенціалу. Це дозволяє сформувати систему управління, яка враховуватиме перспективи функціонування самоврядних громад й адміністративно-територіальних одиниць.

Механізм формування і реалізації фактично відображає послідовність дій представницьких органів у ході формування (створення) можливостей для реалізації фінансового потенціалу територіальних громад, що дозволяє виокремити такі ключові етапи:

- підготовчий (визначення мети та завдань суб'єктів системи місцевого самоврядування щодо реалізації фінансового потенціалу територіальних громад, розробка низки заходів, необхідних для досягнення встановлених цілей);
- формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад (оцінка засобів та шляхів їх формування і використання, діагностика ризиків, вибір методів, важелів і інструментів управлінської діяльності);
- оцінка ефективності формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад відповідно до поставленої мети, завдань і досягнутих результатів.

Запропонована нами структурно-логічна схема функціонування механізму формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад відображена на рис. 1.4.

Основним завданням, вирішення якого сприятиме досягненню соціально-економічного розвитку територіальних громад у ході формування і реалізації їх фінансового потенціалу, є покращення фінансового забезпечення за рахунок пошуку, освоєння і ефективного використання наявних, тимчасово невикористаних та потенційних можливостей. Це стосується як закріплених, так і власних доходів місцевих бюджетів. Проте для гарантування фінансової незалежності місцевого самоврядування та, як наслідок, задля підвищення рівня фінансової самодостатності територіальних громад важливе значення має безпосереднє збільшення власних бюджетних надходжень. У свою чергу, вагомим джерелом для нарощення власних фінансових ресурсів територіальних громад є розвиток комунальних підприємств реального сектора та закладів соціальної сфери, раціональне і ефективне

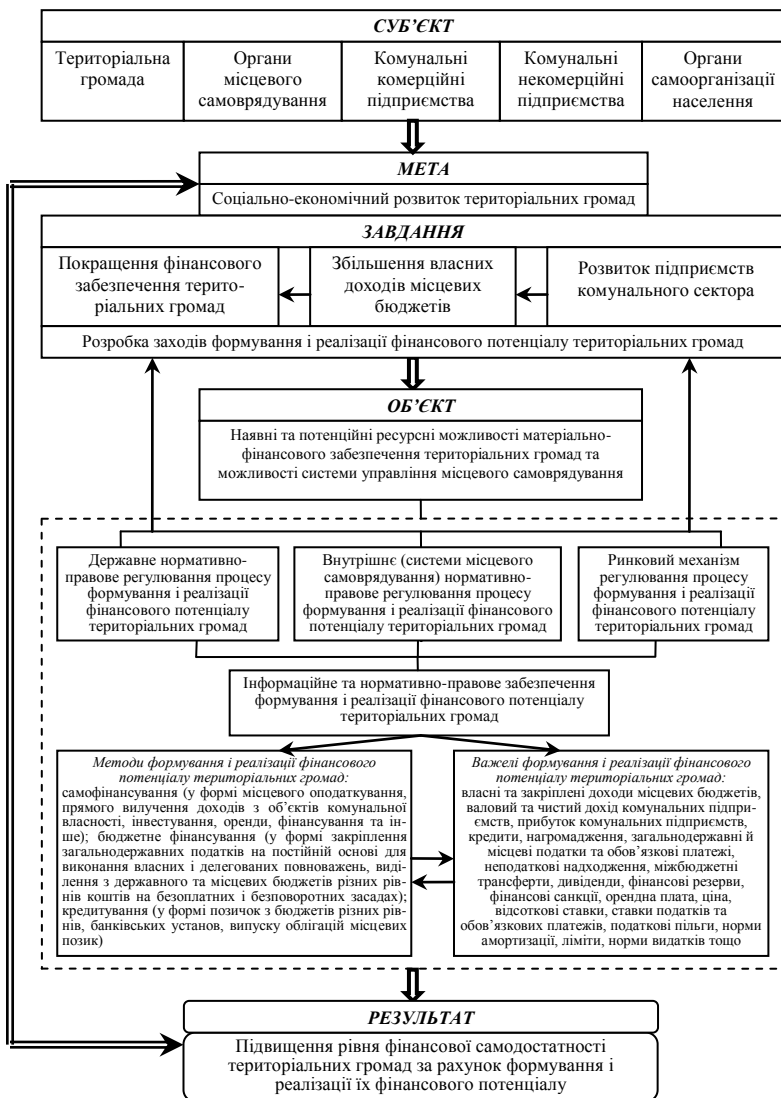


Рисунок 1.4 – Структурно-логічна схема функціонування механізму формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад

Джерело: власна розробка авторів

використання можливостей яких сприятиме розвитку території та підвищенню добробуту людей. Тому завдання щодо збільшення власних доходів місцевих бюджетів та удосконалення діяльності підприємств комунальної форми власності на структурно-логічній схемі функціонування механізму формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад авторами виділено окремо.

Науковці, які досліджують питання використання бюджетного потенціалу місцевого самоврядування, серед завдань реалізації останнього виділяють розширення бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування та удосконалення структури доходів місцевих бюджетів [106, с. 44–48]. Вважаємо таку позицію дослідників дискусійною, оскільки вищезазначені питання унормовуються на законодавчому рівні. У ході формування і реалізації фінансового (бюджетного) потенціалу на місцевому рівні розширення бюджетних повноважень представницьких органів та удосконалення структури бюджетних надходжень є одними із потенційних можливостей системи управління, використання яких буде сприяти покращенню фінансового забезпечення та збільшенню власних доходів місцевих бюджетів територіальних громад. При цьому, якщо розширення спектру власних бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування безпосередньо впливає на реальне зростання власних ресурсів, то зміна структури доходних джерел місцевих бюджетів, з одного боку, є наслідком реалізації фінансового потенціалу територіальних громад, з іншого – результатом перерозподілу джерел доходів між державним і місцевими бюджетами.

Для ефективної реалізації представницькими органами вищезазначених завдань у державі мають бути створені необхідні умови для функціонування і розвитку реального місцевого самоврядування. Проте досвід організації сучасної системи місцевого самоврядування в Україні свідчить про наявність ряду чинників, які на законодавчому рівні стримують процес формування і реалізації можливостей фінансового потенціалу територіальних громад. Серед таких факторів слід відмітити:

1. Відсутність чіткого розмежування функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади на місцевому рівні.

У своїй діяльності на рівні окремого адміністративно-територіального формування представницькі органи територіальних громад та органи державної виконавчої влади покликані поєднувати місцеві і державні інтереси, які між собою тісно пов'язані. Адже питання місцевого характеру на практиці дійсно можуть відображати не тільки локальні, а і загальнодержавні інтереси. При цьому, поєднання місцевих і державних інтересів у тих чи інших сферах діяльності, а також недосконалість чинного законодавства України щодо даної проблематики призводить до дублювання повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади [183; 184]. Це дублювання функцій і повноважень породжує проблеми у відносинах між ними щодо різного розуміння межі владної компетенції при здійсненні власних і делегованих повноважень.

На наш погляд, своєрідна форма взаємодії між державними органами влади і представницькими органами територіальних громад в Україні приводить не до синергетичного поєднання їх зусиль на місцях, а лише до одержавлення повноважень місцевого самоврядування, до дублювання функцій і повноважень відповідних органів влади, до формальності та недієздатності обласних і районних рад. Місцеве самоврядування, зокрема, на рівні району, області, м. Києва й м. Севастополя функціонує не як відносно незалежна система суспільного управління, а, фактично, як додаток до державного управління.

Враховуючи те, що представницькі органи покликані виконувати функції не лише адміністративних органів, а і суб'єктів економіки, відсутність чіткого визначення їх компетенції негативно впливає на діяльність, пов'язану із мобілізацією економічних і виробничих можливостей суб'єктів господарювання різних форм власності. Отже, результатом взаємодії між державними органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування в Україні на сьогоднішній день є недостатній рівень соціально-економічного розвитку територіальних громад, адміністративно-територіальних одиниць та низька якість послуг, які надаються населенню.

Вищезазначене свідчить про необхідність врегулювання питання щодо розмежування поняття «повноваження виконавчої

влади» і «повноваження місцевого самоврядування», функціонального наповнення діяльності як органів місцевого самоврядування, так і органів державної виконавчої влади в системі місцевого управління, а також вирішення проблеми співвідношення власних та делегованих повноважень місцевого самоврядування у напрямі розширення компетенції представницьких органів територіальних громад.

При цьому, важливим є не збільшення кількості повноважень, а отримання органами місцевого самоврядування дійсно реальних повноважень, виконання яких вони спроможні здійснити за рахунок власних джерел фінансування. Загалом, чіткий розподіл функціональних повноважень місцевих органів влади та розширення спектру власних повноважень органів місцевого самоврядування сприятиме формуванню правової та фінансової самостійності останніх, стимулюватиме їх до пошуку додаткових доходних джерел, що, в свою чергу, дозволить на достатньому рівні забезпечити реалізацію фінансового потенціалу територіальних громад та виконання завдань щодо їх соціально-економічного розвитку.

2. Невідповідність між бюджетними повноваженнями і реальним обсягом фінансових ресурсів, що призначені для їх фінансування.

Досить часто органи державної виконавчої влади, всупереч ст. 142 і ст. 143 Конституції України, покладають фінансове забезпечення виконання прийнятих ними рішень на місцеві бюджети, у той час, коли останніми ці видатки не передбачені. У результаті нестачі коштів представницькі органи територіальних громад змушені використовувати на фінансування делегованих повноважень власні доходи місцевого бюджету, інакше населення вчасно не отримує державних соціальних виплат, що підтримує довіру до органів виконавчої влади. При цьому зменшується фінансове забезпечення власних потреб. У той же час, скорочення фінансування власних програм функціонування і розвитку території зменшує довіру громади до органів самоврядування, які покликані відстоювати її інтереси.

Окремі науковці з метою вирішення вищезазначеної проблеми пропонують скасувати делеговані повноваження й закріпи-

ти за місцевим самоврядуванням конкретні видаткові зобов'язання з реальними можливостями щодо їх фінансування на власний розсуд [154, с. 116]. Враховуючи постійну політичну нестабільність в Україні, органам місцевого самоврядування, на наш погляд, недоцільно брати на себе обов'язки щодо фінансування державних соціальних виплат, так як їх перелік і обсяги повністю залежать від рішень державних органів, що, у свою чергу, формуються під впливом уподобань владних структур. Тому необхідно на законодавчому рівні при формуванні переліку доходних джерел місцевих бюджетів забезпечити збалансування між бюджетними повноваженнями і фінансовою спроможністю органів влади та самоврядування.

3. Обмеженість коштів у місцевих бюджетах на капітальні видатки, зокрема, на будівництво, капітальний ремонт, реконструкцію об'єктів соціально-культурної сфери.

Недостатність власних коштів, зокрема, доходів бюджету розвитку призводить до залежності місцевих бюджетів від субвенцій з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм. Для вирішення цього питання фахівці пропонують повернутися до попередньої практики розщеплення загальнодержавних податків і зборів [110, с. 91; 153, с. 23] з метою збільшення доходної бази бюджету розвитку адміністративно-територіальних одиниць, на території яких знаходяться виробничі потужності.

4. Законодавчі обмеження органів місцевого самоврядування щодо здійснення місцевих облігаційних позик.

Бюджетним кодексом України передбачено виключне право випуску облігацій внутрішньої місцевої позики лише міськими радами і Верховною Радою Автономної Республіки Крим, що обмежує можливість доступу обласних органів самоврядування на фінансовий ринок. Зауважимо, емітентами ринку муніципальних облігацій у Росії та Казахстані можуть бути органи місцевого самоуправління різних рівнів [119, с. 80; 140]. На нашу думку, на обласному рівні шляхом здійснення облігаційних запозичень доцільно вирішувати спільні проблемні питання територіальних громад регіону, зокрема, фінансування екологічних та соціальних проєктів, а також розвиток транспортних мереж, енергозбереження тощо.

Іншим законодавчим обмеженням на ринку місцевих облігацій України є надання права на здійснення випусків облігацій зовнішньої місцевої позики тільки місцевим радам міст з кількістю населення понад 500 тисяч мешканців (раніше – 800 тисяч) [21]. Ґрунтуючись на твердженні, що однакові за кількістю мешканців міста України можуть мати різні фінансові можливості і, відповідно, розміри місцевих бюджетів, окремі науковці на протигагу даному обмеженню пропонують встановити обмеження за часткою бюджету, як це практикується у Польщі – 15 %, Литві – 10 % (для цільових субсидій – 20 %, для Вільнюса – 30 %) [192, с. 93]. Погоджуючись із такою пропозицією, вважаємо, що ефективність здійснення місцевих запозичень, насамперед, залежить від доцільності використання відповідного економічного інструменту в процесі реалізації фінансового потенціалу територіальних громад, а також від компетентності органів місцевого самоврядування щодо функціонування цієї сфери фінансового ринку.

Згідно з Бюджетним кодексом України, видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів не можуть щорічно перевищувати 10 % видатків загального фонду протягом будь-якого бюджетного періоду, коли планується обслуговування боргу, а його погашення має здійснюватися за рахунок доходів бюджету розвитку. Для російських муніципальних громад дане обмеження встановлено в розмірі 15 % [119, с. 86]. Науковці вважають, що встановлення обмеження винятково на процентні виплати в Україні є необґрунтованим у зв'язку з високим ризиком рефінансування боргу, тобто випуску нових запозичень з метою погашення місцевого боргу [104, с. 40]. В умовах недостатності доходів бюджету розвитку, автори вважають за доцільне встановити обмеження на обслуговування загального розміру місцевого боргу (процентні виплати і погашення основної суми боргу) на рівні 10 % річних доходів місцевих бюджетів.

Вивчення досвіду муніципальних облігаційних запозичень в Україні [225, с. 28] дозволяє стверджувати, що законодавчі обмеження здійснення місцевих облігаційних позик є своєрідним попередженням невиконання за ними боргових зобов'язань, проте, з іншої сторони, вони значно обмежують права терито-

ріальних громад і стримують надходження додаткового капіталу для їх розвитку.

У Бюджетному кодексі України не передбачена відповідальність держави по зобов'язаннях за запозиченнями до місцевих бюджетів. Це положення можна трактувати по-різному. З одного боку, це підвищує відповідальність місцевих органів влади за взяті на себе боргові зобов'язання та стимулює правильне визначення обсягу і мети емісії, раціональне і цільове використання залучених коштів. З іншого боку, будь-яка адміністративно-територіальна одиниця, її бюджет та місцеві органи влади є складовою системи державних фінансів і не можна вважати, що держава не має до них ніякого відношення. Тому науковці пропонують впровадження системи державних гарантій як при здійсненні окремих місцевих позик, так і для зовнішніх запозичень [5, с. 24; 35, с. 150; 153, с. 24]. Проте, на нашу думку, роль держави полягає не у фінансовій відповідальності за муніципальними позиками, а у розробленні нормативно-правових положень, які б сприяли ефективному розвитку кожного суб'єкта ринку облігацій місцевих позик України.

##### 5. Обмежений перелік місцевих податків і зборів.

Проблемним питанням фінансового забезпечення місцевого самоврядування за всі роки його існування є незначна фіскальна роль місцевих податкових надходжень у доходах місцевих бюджетів. Відповідно до позитивного досвіду зарубіжних країн, зрушення в системі місцевого оподаткування та формуванні власних доходів місцевих бюджетів мало б забезпечити введення Податковим кодексом України податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. При цьому доцільність адміністрування цього податку саме на рівні територіальної громади не викликає сумнівів. Проте запровадження занадто лояльного механізму справляння податку на нерухоме майно, базою оподаткування якого є не ринкова вартість об'єктів нерухомості відповідно до світового досвіду, а площа житлової нерухомості, зменшена на 120 м<sup>2</sup> для квартир, на 250 м<sup>2</sup> для житлових будинків, на 370 м<sup>2</sup> для квартир і житлових будинків, що перебувають у власності одного платника податку, значно обмежить надходження від справляння податку до місцевих бюджетів, так як



сплачуватимуть його лише окремі фізичні та юридичні особи. Отже, ймовірно, що навіть після нововведень у сфері місцевого оподаткування в Україні зазначене джерело доходів вагомого значення не матиме. Таким чином, проблемним питанням щодо зміцнення фінансової основи територіальної громади залишається відсутність стабільних джерел надходжень до місцевих бюджетів, право на адміністрування яких мали б органи місцевого самоврядування.

#### 6. Недосконалість системи міжбюджетних відносин.

Порядок формування і використання доходів першого кошика місцевих бюджетів, тобто доходів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, практика вилучення їх надлишку до державного бюджету з метою подальшого фінансового вирівнювання, породжують пасивність органів самоврядування у нарощенні матеріально-фінансової основи територіальних громад та є серйозною перешкодою для їх соціально-економічного розвитку. Проблемними питаннями в системі міжбюджетних відносин залишаються: відсутність економічних методів і важелів, які б стимулювали органи місцевого самоврядування щодо мобілізації бюджетних надходжень, що призначені для фінансування делегованих повноважень; потреба в удосконаленні формули визначення обсягу міжбюджетних трансфертів з метою більшого врахування територіальних особливостей; наявність складної процедури оформлення субвенцій між місцевими бюджетами, що вимагає спрощення механізму субвенціонування.

Нагального вирішення потребує також проблема міжбюджетних відносин у процесі складання і виконання місцевих бюджетів. Так, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що органи місцевого самоврядування в селах, селищах, містах, районах у містах самостійно розробляють, затверджують і виконують відповідні бюджети, тобто діють у межах «власної компетенції». Проте, на практиці, представницькі органи отримують до виконання бюджети за розрахунками Міністерства фінансів України, виходячи не із реальних можливостей і потреб територіальної громади, а із середніх фактичних показників формування доходної частини місцевих

бюджетів за останні три роки [183]. Вирішити цю проблему можливо лише через надання реальної самостійності органам місцевого самоврядування у питаннях бюджетного управління.

Загалом, наявність чинників, які перешкоджають ефективній діяльності представницьких органів та формування і реалізації можливостей територіальних громад задля розвитку, свідчить про необхідність забезпечення дієвого правового захисту місцевого самоврядування.

Створення механізму формування і реалізації фінансового потенціалу здійснюється органами місцевого самоврядування відповідно до фінансової стратегії соціально-економічного розвитку територіальних громад. Зміна окремих елементів механізму відбувається у зв'язку із вирішенням різноманітних поточних завдань під впливом макроекономічних змін в економіці та соціальній сфері. Враховуючи вищезазначене, нами виокремлено ряд заходів, виконання яких у послідовності за підходом DMAIC (define (виявити) – measure (виміряти) – analyze (проаналізувати) – improve (удосконалити) – control (проконтролювати)) [247, с. 17] необхідне для забезпечення ефективного формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад.

Насамперед, важливе значення має доступ до ресурсів та можливість їх залучення і використання для задоволення місцевих потреб як на коротко-, так і на довгострокову перспективу. За таких умов, доречним є ґрунтовне вивчення та систематизація джерел фінансових ресурсів, що дозволить виявити невикористані можливості і потенційні резерви та забезпечити достатній рівень фінансування представницьких органів для соціально-економічного розвитку територіальних громад. Відповідно, запропонована у підрозділі 1.2 монографії класифікація джерел та видів фінансових ресурсів, на наш погляд, дозволить чіткіше з'ясувати та оцінити ресурсні можливості фінансового забезпечення територіальних громад.

Забезпечення ефективного формування і реалізації фінансового потенціалу потребує збору та оцінки даних про основні фактори, які визначають можливості територіальних громад. При цьому важливим є аналіз обсягу та ефективності перерозподілу бюджетних ресурсів території, виявлення особливостей

бюджетно-податкової політики уряду України та характер їх впливу на фінансове забезпечення функціонування та розвитку місцевого самоврядування через показники децентралізації дохідних джерел та фінансового вирівнювання.

У ході формування і реалізації фінансового потенціалу необхідним є проведення аналізу показників результативності і ефективності використання наявних об'єктивних, а також суб'єктивних можливостей територіальних громад в контексті забезпечення фінансової самодостатності останніх. Доцільним також є побудова моделі економічного зростання, яка відображає залежність динаміки обсягу власних доходів місцевого бюджету від динаміки індикаторів ділової активності, що дозволяє визначити форму та тип економічного розвитку самоврядних громад.

З метою удосконалення процесу формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад увага представницьких органів повинна зосереджуватися на пошуку тимчасово невикористаних та потенційних можливостей, які можуть бути доступні для освоєння шляхом: організації семінарів, конференцій, круглих столів з метою обміну досвідом між фахівцями місцевого самоврядування та науковцями, що займаються відповідною проблематикою; забезпечення підготовки та перепідготовки працівників для роботи в системі місцевого самоврядування з метою реалізації можливостей системи управління; розвитку рентабельних видів діяльності комунальних підприємств (оптова і роздрібна торгівля, готельний і ресторанний бізнес) та використання системи комерційних договорів між органами місцевого самоврядування і суб'єктами господарювання з метою формування ринку товарів та задоволення потреб громадян; здійснення місцевих облігаційних запозичень з метою фінансування місцевих інвестиційних програм. Важливим при цьому є здійснення оцінки доцільності використання відповідного інструменту фінансового ринку та залучення фінансових ресурсів на територію функціонування громади. Потенційним джерелом збільшення доходів місцевих бюджетів також є зменшення податкового боргу суб'єктів господарювання та виведення «з тіні» економіки на місцевому рівні. Окремі фахівці пов'язують не-

вирішеність відповідних питань із пасивністю органів місцевого самоврядування, яка, у свою чергу, викликана низьким рівнем зацікавленості останніх у підвищенні фіскальної ефективності податкових надходжень. Вищезазначене потребує удосконалення елементів механізму формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад на законодавчому рівні.

Необхідним також є вибір, обґрунтування і застосування важелів, які б стимулювали представницькі органи територіальних громад до нарощення додаткових ресурсів як для формування власних коштів, так і доходів першого кошика місцевих бюджетів. Слід зауважити, що збільшення останніх дозволить вирішити проблему відволікання власних ресурсів місцевого самоврядування на фінансування державних соціальних програм. До вищезазначених важелів доцільно віднести: пільгове оподаткування прибутку на початкових етапах становлення комунального підприємства [149, с. 96]; використання власних коштів місцевих бюджетів у розмірі операційного залишку – різниці між доходами і поточними видатками – для фінансування інвестиційних проектів (досвід Польщі [212, с. 160]); розщеплення і пропорційне використання надходжень від податку на прибуток підприємств усіх інших, відмінних від комунальної, форм власності, податку на додану вартість [110, с. 91; 153, с. 23]; передачу частки надходжень від податку на прибуток підприємств усіх інших, відмінних від комунальної, форм власності та податку з доходів фізичних осіб до бюджету розвитку; надання з місцевих бюджетів-донорів безвідсоткових кредитів на реконструкцію і розвиток комунальних підприємств з правом зменшення обсягу вилучення коштів до державного бюджету.

Важливе значення для досягнення соціально-економічного розвитку територіальних громад має оцінка ефективності формування і реалізації їх фінансового потенціалу відповідно до поставленої мети, завдань і досягнутих результатів, виявлення причин фінансових і матеріальних втрат, створення умов щодо їх недопущення в майбутньому. Доцільним також є забезпечення прозорості роботи органів місцевого самоврядування шляхом проведення громадських слухань та постійного інформування населення через місцеві засоби масової інформації щодо про-

ектів розвитку територіальної громади та отриманих результатів діяльності. Це дозволить максимально врахувати потреби, інтереси громадян та посилити контроль зі сторони власника за ефективним використанням об'єктів комунальної власності.

Реалізація органами місцевого самоврядування вищезазначених заходів сприятиме не просто збільшенню доходів місцевих бюджетів, а і максимальному залученню можливостей території та її суб'єктів для вирішення питань соціально-економічного розвитку територіальних громад, що, в свою чергу, підвищить рівень її фінансової самодостатності та фінансової незалежності.

## **РОЗДІЛ 2**

### **СУЧАСНИЙ СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

#### **2.1. Бюджетні ресурси та їх роль у забезпеченні фінансової самодостатності територіальних громад**

Проблематика фінансової самодостатності місцевого самоврядування останнім часом займає важливе місце у дослідженнях вітчизняних учених. Узагальнюючи існуючі підходи до визначення сутності даного поняття та враховуючи, що первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, її фінансову самодостатність можна охарактеризувати як реальну здатність представницьких органів забезпечити необхідними грошовими коштами фінансування заходів у сфері соціально-економічного розвитку села, селища, міста, а також їх спільних потреб і запитів через обласні й районні ради.

Одними з основних засад Європейської Хартії місцевого самоврядування є положення про право місцевого самоврядування на свої власні фінансові ресурси, обсяг яких має відповідати функціям, які воно виконує, та право щодо вільного розпорядження цими ресурсами, частина яких повинна формуватися за рахунок місцевих податків і зборів. На жаль, в Україні, незважаючи на приєднання до Європейської Хартії у листопаді 1996 року, законодавче, а відповідно, і реальне фінансове забезпечення розвитку місцевого самоврядування не у повній мірі відповідає основним засадам фінансово-економічної незалежності територіальних громад та їх представницьких органів.

До актуальних проблем формування місцевих бюджетів як основи фінансової самодостатності територіальних громад слід віднести:

- високу залежність місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів;
- недостатність власних стабільних доходів та низьку частку місцевих податкових надходжень у доходах, які не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів;

- обмеженість джерел доходів бюджету розвитку та, як наслідок, залежність місцевих бюджетів від субвенцій з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм;
- централізацію розрахунків доходних статей усіх місцевих бюджетів, що призводить до залежності органів місцевого самоврядування від регіональних державних адміністрацій;
- покладення на представницькі органи фінансового забезпечення виконання рішень, прийнятих вищими органами державної влади, коли місцевими бюджетами ці видатки не передбачені.

Державними органами влади саме місцеві бюджети використовуються як засіб забезпечення делегованих представницьким органам територіальних громад функцій регулювання суспільно-господарської діяльності та соціально-економічного розвитку. Пропорції розподілу функцій і повноважень між центральними та місцевими органами управління дають змогу оцінити показник децентралізації доходних джерел та фінансового вирівнювання територій.

Рівень бюджетно-фінансової децентралізації (в частині формування доходів місцевих бюджетів) прийнято розглядати у трьох аспектах: як обсяг доходів місцевих бюджетів у валовому внутрішньому продукті (ВВП) країни; як обсяг доходів місцевих бюджетів та обсяг офіційних трансфертів з державного бюджету у сукупних загальнодержавних доходах. Проте вищезазначені показники не враховують суттєві міжтериторіальні диспропорції регіонального розвитку та особливості формування доходів місцевих бюджетів різних рівнів.

Тому оцінку ступеня бюджетно-фінансової децентралізації, на наш погляд, доцільно проводити не тільки на загальнодержавному, а і на місцевому рівні, окремо для кожного територіального формування. Для такого аналізу пропонуємо використовувати наступні показники: обсяг доходів місцевих бюджетів у валовому регіональному продукті (ВРП); обсяг доходів місцевих бюджетів та обсяг офіційних трансфертів з державного бюджету у структурі бюджетних ресурсів регіону; обсяг офіційних трансфертів з державного бюджету у сукупних доходах місцевих бюджетів.

При проведенні аналізу слід врахувати особливості системи обліку коштів в Україні. Адже, по-перше, інформацію про надходження до державного бюджету можливо отримати на рівні області, АР Крим, м. Севастополя, м. Києва та на загальнодержавному рівні, оскільки рахунки для зарахування відповідних платежів відкриваються на балансі головних управлінь та центрального апарату Державної казначейської служби України [169]. По-друге, інформація про узагальнюючий показник розвитку економіки адміністративно-територіальної одиниці, тобто ВРП, також формується на регіональному рівні [137]. Таким чином, оцінку ступеня бюджетно-фінансової децентралізації можливо провести лише на обласному рівні та на рівні АР Крим, м. Севастополя і м. Києва, враховуючи як доходи бюджетів місцевого самоврядування, так і доходи обласних і районних бюджетів, які відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» є об'єктом комунальної власності територіальних громад й використовуються для задоволення їх спільних потреб.

Нестабільна та незначна частка ВРП, що перерозподілялася через місцеві бюджети Полтавської області у 2001 році та впродовж 2005–2012 років, є свідченням низького рівня фіскальної самостійності представницьких органів територіальних громад в Україні (рис. 2.1, 2.2).

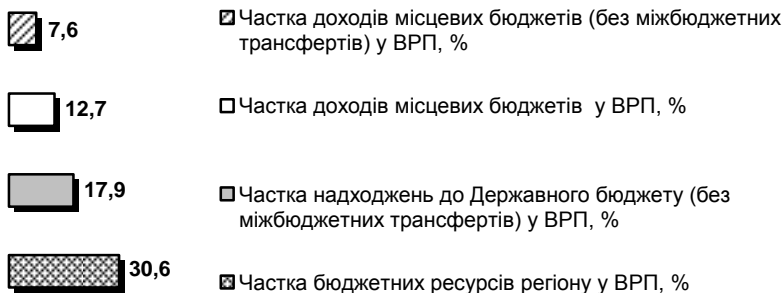


Рисунок 2.1 – Частка бюджетних ресурсів Полтавської області та їх складових у 2001 році, % до ВРП

Джерело: складено авторами на основі даних [135; 136]



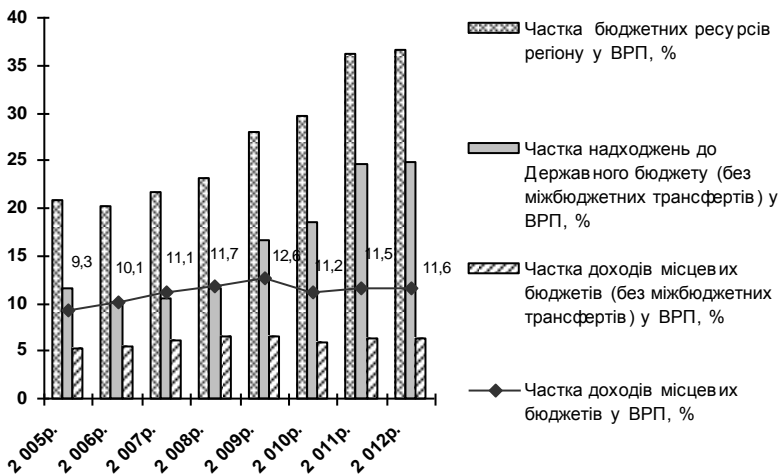


Рисунок 2.2 – Динаміка бюджетних ресурсів Полтавської області та їх складових за 2005–2012 роки, % до ВРП

Джерело: складено авторами на основі даних [135; 136]

Так, якщо бюджетні ресурси регіону за період аналізу в середньому становили близько четвертої частини ВРП, то частка доходів місцевих бюджетів була менше у 2,2 рази, а доходів, які представницькі органи територіальних громад використовують для фінансування власних і делегованих повноважень, – майже в 4 рази. При цьому до державного бюджету в результаті перерозподілу вилучається бюджетних ресурсів області без врахування міжбюджетних трансфертів, які залишаються в регіоні для збалансування місцевих бюджетів, в середньому, 15,2 % ВРП. Значне підвищення частки бюджетних ресурсів області у ВРП у 2011 році проти середнього рівня за період аналізу можна було б вважати позитивним моментом для соціально-економічного розвитку територіальних громад регіону, проте збільшення відповідних ресурсів забезпечило додаткові надходження, головним чином, до державного бюджету країни.

Характерно, що частка доходів місцевих бюджетів та частка останніх без міжбюджетних трансфертів у ВРП області з 2001 р. по 2005 р. зазнали суттєвого зниження, а за 2006–2012 рр., нав-

паки, підвищилися майже до рівня 2001 року. Такі тенденції можна пояснити особливостями бюджетно-податкової політики уряду України у відповідні періоди, що безпосередньо позначилось і на забезпеченні територіальних громад та їх представницьких органів фінансовими ресурсами. Зокрема, з 2001 р. по 2004 р. з метою стабілізації фінансового стану вітчизняних підприємств активно застосовувалися інструменти фіскальної політики, які були направлені на надання численних податкових пільг та преференцій, що не були підкріплені еквівалентними інвестиційними зобов'язаннями. Бюджетно-податкова політика України 2005–2009 рр., навпаки, була спрямована на формування єдиного податкового простору з рівними можливостями для всіх економічних суб'єктів, скасування більшості необґрунтованих пільг та покращення платіжної дисципліни.

Зазначені зміни позитивно вплинули на збільшення бюджетних надходжень та підвищення частки доходів місцевих бюджетів у ВРП в 1,3 рази. З 2005 р. по 2008 р. зростання бюджетних ресурсів Полтавської області, в середньому, наближалось до темпу зростання номінального ВРП і становило 26,4 % (рис. 2.3). Цікаво те, що доходи місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у цей період зростали швидшими темпами, ніж ВРП та регіональні надходження до державного бюджету (дод. А).

Суттєве зниження економічної активності суб'єктів господарювання області у 2009 році, в результаті негативного впливу світової фінансової кризи, призвело до різкого зниження ВРП та надходжень до місцевих бюджетів. Зменшення обсягів виробництва, зупинення діяльності підприємств, зниження добробуту населення мало наслідком недоотримання місцевими бюджетами податку з доходів фізичних осіб, єдиного податку, значного обсягу інших податкових та неподаткових надходжень. Заслужує на увагу такий факт: у 2009 році податкові надходження області до державного бюджету зросли на 30,3 %, тоді як аналогічне джерело доходів місцевих бюджетів зросло лише на 1,4 %. Отже, територіальні громади та їх бюджети виявились незахищеними в умовах економічної та фінансової кризи і для мінімізації впливу останньої потребували надійніших джерел фінансових ресурсів.

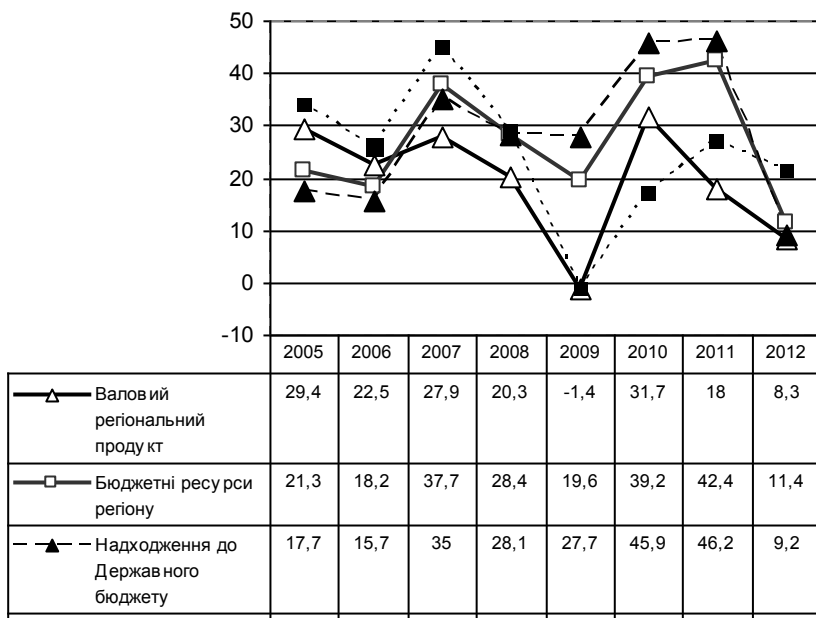


Рисунок 2.3 – Темпи приросту (зниження) валового регіонального продукту та бюджетних ресурсів Полтавської області за 2005–2012 роки, %

Джерело: складено авторами на основі даних [135; 136]

Наступним періодом розвитку бюджетно-податкової політики в Україні є 2010–2012 рр., характерними рисами якого є проведення податкової реформи шляхом введення в дію Податкового кодексу та удосконалення бюджетного механізму через оновлення Бюджетного кодексу. Законодавчі зміни у бюджетно-податковій сфері були покликані оптимізувати податкову та фіскальну систему на регіональному рівні, сприяти вирішенню проблем територіальних громад щодо збільшення обсягів надходжень до місцевих бюджетів, підвищенню ефективності мобілізації коштів та зацікавленості представницьких органів в активізації економічної діяльності, формуванні сприятливого інвестиційного клімату адміністративно-територіальної одиниці.

Зокрема, Бюджетним кодексом України у новій редакції передбачено розширення складу доходів першого кошика, проте, лише для місцевих бюджетів м. Києва, м. Севастополя, АР Крим та обласних бюджетів. Відповідно, для інших місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу джерел надходжень коштів та можливості зарахування плати за землю у повному обсязі (до тепер існував порядок пропорційного розподілу даного джерела між бюджетами різних рівнів) збільшена дохідна база другого кошика, бюджету розвитку. Також зменшено критерій чисельності населення міст при здійсненні зовнішніх запозичень, удосконалено методику розрахунку видаткових потреб та механізм регулювання міжбюджетних відносин. Податковим кодексом України внесені зміни, насамперед, у сферу місцевого оподаткування. Змінено структуру місцевих податків і зборів: до їх складу введено єдиний податок з поновленим механізмом нарахування і сплати, запроваджено справляння податку на нерухоме майно відмінне від земельної ділянки, туристичного збору, збору за місця для паркування транспортних засобів, збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності.

За даними Міністерства фінансів України, в результаті внесених законодавчих змін у сфері регіонального розвитку місцеві бюджети в 2011 р. і 2012 р. отримали додаткові кошти в сумі 7 256,4 млн грн і 11 391 млн грн, що становить, відповідно, 8,4 % та 11,3 % загального обсягу їх доходів [161; 162]. Зазначені бюджетні надходження були сформовані за рахунок:

- передачі доходів державного бюджету місцевим бюджетам на виконання делегованих повноважень, що збільшило надходження коштів першого кошика на 3,8 %, а загального фонду – на 3 %;

- розширення джерел доходів другого кошика місцевих бюджетів, що сприяло збільшенню його обсягу на 23,1 % та забезпечило приріст загального фонду на 4,4 %. Зокрема, додаткові надходження в середньому за два останні звітні періоди склали від плати за землю 2 813,1 млн грн, збору за провадження деяких видів підприємницької діяльності – 442,8 млн грн, адміністративних штрафів та інших санкцій – 38,1 млн грн, фіксованого податку на доходи фізичних осіб – 177,7 млн грн (2011 р.);

– зарахування до бюджету розвитку єдиного податку в сумі 1 987,9 млн грн у 2011 р. і 4 815 млн грн у 2012 р., що збільшило обсяг спеціального фонду в середньому на 24,4 %, а також 473,9 млн грн коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту (2012 р.), отриманих відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності».

Незважаючи на вищезазначене, реальні результати впровадження законодавчих змін у 2011–2012 рр. на рівні функціонування територіальних громад поки що не викликають оптимізму. Адже, по-перше, частка бюджетних ресурсів регіону, яка залишається у розпорядженні представницьких органів місцевого самоврядування на виконання власних та делегованих повноважень у 3,4 рази менша, ніж частка надходжень до Державного бюджету (без міжбюджетних трансфертів), та є на 5,3 і на 5,9 п.п. нижчою рівня 2001 р. і 2005 р., відповідно (рис. 2.4, 2.5).

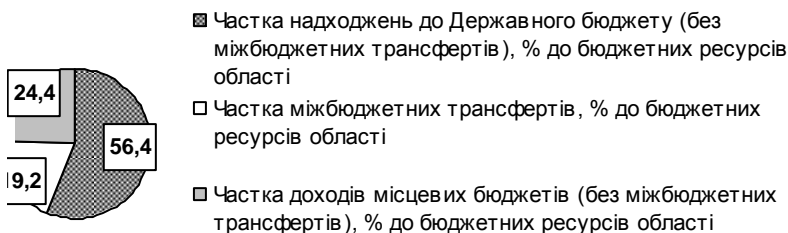


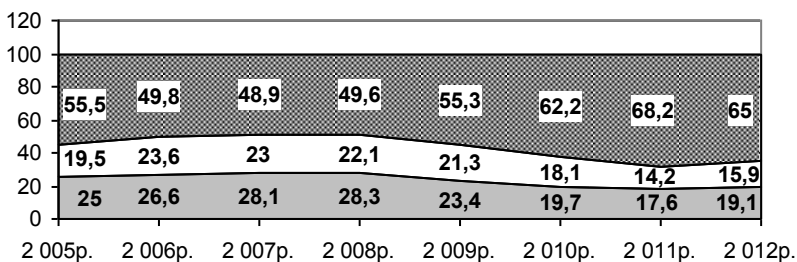
Рисунок 2.4 – Структура бюджетних ресурсів Полтавської області у 2001 році, %

Джерело: складено авторами на основі даних [136]

По-друге, у 2012 р. частка бюджетних ресурсів регіону, які в результаті перерозподілу коштів направляються для збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів у вигляді міжбюджетних трансфертів, зменшилась проти 2001 р. та 2005 р. в 1,2 рази (рис. 2.4, 2.5).

Важливо зазначити наступне: якщо у 2005 році на рівні області залишалась четверта частина (25,9 %) надходжень, що зараховуються до державного бюджету як міжбюджетні трансферти, то у 2012 році – у 1,3 рази менше. Таким чином, з кожної гривні, яку регіон перерахував до державного бюджету у 2012 р.,

місцеві бюджети отримали у ході фінансового вирівнювання 19,6 коп. офіційних трансфертів проти 25,9 коп. у 2005 р. (рис. 2.6).



- Частка надходжень до Державного бюджету (без міжбюджетних трансфертів), % до бюджетних ресурсів області
- Частка міжбюджетних трансфертів, % до бюджетних ресурсів області
- Частка доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), % до бюджетних ресурсів області

Рисунок 2.5 – Структура бюджетних ресурсів Полтавської області за 2005–2012 роки, %

Джерело: складено авторами на основі даних [136]

По-третє, ситуацію щодо значного зниження темпу приросту надходжень бюджетних ресурсів Полтавської області до державного бюджету у звітному році (рис. 2.3) та зменшення участі держави у збалансуванні доходів і видатків місцевих бюджетів регіону можна було б розцінювати як позитивну лише за умови зростання частки коштів, яка безпосередньо залишається у розпорядженні представницьких органів територіальних громад. Проте при збільшенні обсягу доходів місцевих бюджетів та підвищенні їх частки у бюджетних ресурсах Полтавської області в 2012 р. порівняно з 2011 р., темпи приросту відповідних показників є меншими, ніж по міжбюджетним трансфертам.

По-четверте, співвідношення коштів на фінансування власних і делегованих повноважень до офіційних трансфертів у доходах місцевих бюджетів області склало у 2012 р. 55 : 45 і, що характерно, було практично незмінним протягом всього періоду

аналізу (рис. 2.6). При цьому, в середньому по місцевим бюджетам України співвідношення бюджетних доходів до міжбюджетних трансфертів у цьому році становить 44,7 : 55,3. Слід зауважити, що таке співвідношення свідчить про спроможність представницьких органів територіальних громад менше, ніж наполовину фінансувати програми та виконувати покладені на них функції і повноваження за рахунок власних і закріплених на постійній основі за місцевими бюджетами коштів. Заслуговує на увагу факт підвищення на 3 % у 2012 р., порівняно із 2011 р., частки міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів України.

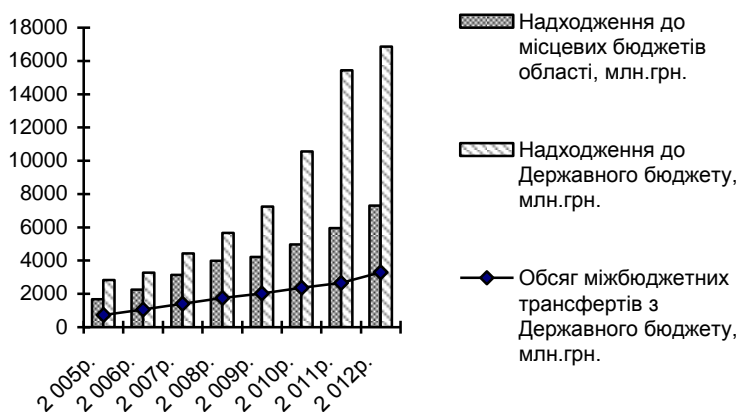


Рисунок 2.6 – Динаміка надходжень бюджетних ресурсів  
Полтавської області до бюджетів різних рівнів за  
2005–2012 роки, млн грн

Джерело: складено авторами на основі даних [136]

Ефективність бюджетно-податкової політики визначається не лише обсягом мобілізованих бюджетних ресурсів, а і тим, наскільки вони ефективно перерозподілені. Для вивчення результатів реалізації основних напрямів бюджетно-податкової політики уряду України щодо фінансового забезпечення територіальних громад пропонується матриця оцінки ступеня бюджетно-фінансової децентралізації (табл. 2.1). Ця матриця дозволяє одно-

часно провести оцінку рівня бюджетно-фінансової децентралізації під впливом зміни частки доходів місцевих бюджетів у валовому регіональному продукті та структурних змін у бюджетних ресурсах регіону.

**Таблиця 2.1 – Матриця оцінки рівня бюджетно-фінансової децентралізації**

		<b>Частка доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у ВРП</b>	
		<b>Приріст (+)</b>	<b>Зниження (-)</b>
<b>Частка доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) у бюджетних ресурсах регіону</b>	<b>Приріст (+)</b>	Курс бюджетно-податкової політики уряду на бюджетно-фінансову децентралізацію за рахунок перерозподілу бюджетних ресурсів регіону на користь місцевих бюджетів	Забезпечення пасивного збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок підвищення частки останніх у бюджетних ресурсах регіону
	<b>Зниження (-)</b>	Зниження рівня бюджетно-фінансової децентралізації за рахунок перерозподілу бюджетних ресурсів регіону на користь Державного бюджету	Курс бюджетно-податкової політики уряду на бюджетно-фінансову централізацію за рахунок перерозподілу бюджетних ресурсів регіону на користь Державного бюджету

Джерело: розроблено авторами

Слід звернути увагу, що використання матриці дозволяє виділити періоди, а графічне зображення структури бюджетних ресурсів регіону – оцінити основні тенденції бюджетно-податкової політики уряду України щодо фінансового забезпечення функціонування і розвитку територіальних громад. Враховуючи результати проведеного аналізу формування та перерозподілу бюджетних ресурсів Полтавської області за 2001–2012 рр., можна виділити наступні періоди для оцінки рівня бюджетно-фінансової децентралізації регіону:

– 2001–2005 рр. – період, для якого характерний високий (до 56 %) рівень централізації регіональних бюджетних ресурсів



та незначні позитивні структурні зміни на користь місцевих бюджетів;

- 2006–2008 рр. – період, для якого характерною є орієнтація на бюджетну децентралізацію шляхом підвищення до 50–51 % частки бюджетних ресурсів регіону, які залишаються у розпорядженні представницьких органів територіальних громад для виконання власних і делегованих повноважень та збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів;

- 2009 р. і до теперішнього часу – період, для якого характерним є повернення до високого рівня централізації бюджетних ресурсів за рахунок перерозподілу надходжень на користь державного бюджету, зниження частки доходів місцевих бюджетів та офіційних трансфертів від органів державного управління. Бюджетні ресурси регіону у 2012 році розподілилися наступним чином: 1/3 – це кошти, використані для розвитку територіальних громад регіону, а 2/3 – склали надходження до державного бюджету.

Підтвердженням того, що представницькі органи територіальних громад не мають достатнього фінансового забезпечення для активізації власної соціально-економічної політики є неефективний перерозподіл не тільки бюджетних ресурсів регіону, а і безпосередньо доходів місцевих бюджетів (рис. 2.7).

Результати проведеного нами аналізу структури доходної частини місцевих бюджетів Полтавської області (без міжбюджетних трансфертів) свідчать про низький рівень забезпеченості власними коштами. Втім, слід відмітити, що у 2011–2012 рр. відбулися позитивні зміни у доходах загального і спеціального фондів (дод. А). Зокрема, за рахунок перерозподілу дохідних джерел при формуванні кошиків зросли доходи другого кошика, що забезпечило підвищення їх частки на 3,8 п.п., при зменшенні питомої ваги доходів першого кошика. Проте, незважаючи на вищезазначене, співвідношення між доходами, які використовуються представницькими органами територіальних громад для виконання власних і делегованих повноважень складає 35 : 65. Зрозуміло, що за рахунок таких незначних власних доходів органам місцевого самоврядування неможливо забезпечити фінансування необхідного обсягу суспільних потреб місцевого рівня.

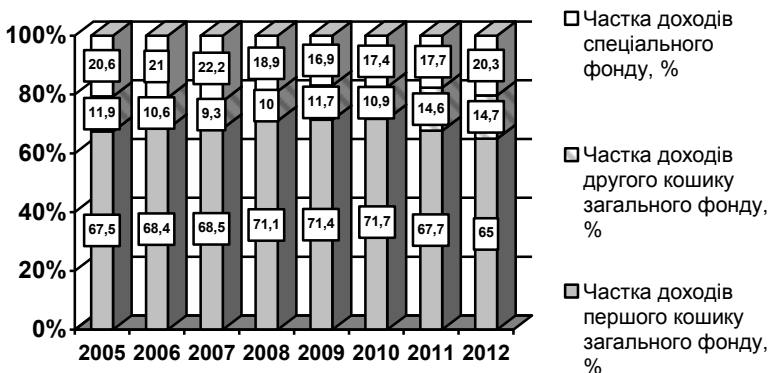


Рисунок 2.7 – Структура доходів місцевих бюджетів Полтавської області за 2005–2012 роки (без міжбюджетних трансфертів), %

Джерело: складено авторами на основі даних [136]

Вищезазначена ситуація примушує звернути увагу на роль державних органів влади у процесі формування доходів місцевих бюджетів та функціонуванні й розвитку територіальних громад. Зазвичай, участь держави у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування оцінюють залежно від частки офіційних трансфертів з державного бюджету у сукупних доходах місцевих бюджетів. При цьому рівень самостійності представницьких органів територіальних громад у формуванні доходів місцевого самоврядування розглядають, в основному, через розрахунок показника, обернено пропорційного до вищезазначеного, тобто частки обсягу власних і закріплених на постійній основі коштів у сукупних надходженнях місцевих бюджетів. Варто зазначити, що в законодавчих актах та у науковій літературі відсутнє чітке визначення економічної сутності власних і закріплених бюджетних доходів. На наш погляд, враховуючи призначення та порядок формування доходів першого кошика, частка останніх у сукупних надходженнях місцевих бюджетів відображає не ступінь фінансової незалежності місцевого самоврядування, а рівень централізації бюджетної системи.

Для більш глибокого дослідження участі держави у формуванні доходів місцевих бюджетів пропонуємо використовувати показники, що дозволяють оцінити результативність прийнятих органами державної влади рішень щодо фінансового забезпечення функціонування і розвитку територіальних громад (табл. 2.2).

**Таблиця 2.2 – Показники оцінювання участі органів державної влади у формуванні доходів місцевих бюджетів**

Назва показника	Економічний зміст показника	Алгоритм розрахунку
Коефіцієнт загальної залежності	Характеризує ступінь залежності доходів місцевих бюджетів від закріплених доходів та офіційних трансфертів	$K_{ЗЗ} = \frac{ДК_1 + ОфТ}{Дмб}$
Коефіцієнт дотаційності	Характеризує ступінь формування доходів першого кошика місцевих бюджетів за рахунок дотацій вирівнювання	$K_{Д} = \frac{ДВ + ДодДВ}{ДК_1}$
Коефіцієнт вилучення	Показує, яка частка доходів першого кошика місцевих бюджетів вилучена до державного бюджету	$K_{В} = \frac{ДвДб}{ДК_1}$
Коефіцієнт повернення I	Показує, яка частина коштів з метою фінансового вирівнювання доходів першого кошика повертається до місцевих бюджетів з кожної гривні доходів, вилучених до державного бюджету	$K_{ПВ} = \frac{ДВ + ДодДВ}{ДвДб}$
Коефіцієнт повернення II	Показує, яка частина коштів з метою фінансового вирівнювання повертається до місцевих бюджетів з кожної гривні доходів, вилучених до державного бюджету	$K_{ПВ} = \frac{ОфТ}{ДвДб}$

Назва показника	Економічний зміст показника	Алгоритм розрахунку
Коефіцієнт повернення ІІІ	Показує, яка частина коштів з метою фінансового вирівнювання повертається до місцевих бюджетів з кожної гривні бюджетних ресурсів регіону, вилученої до державного бюджету	$K_{II} = \frac{O_{\Phi T}}{H_{\text{бпррДб}}}$

*Примітка:* ДК<sub>1</sub> – доходи першого кошика місцевих бюджетів; ОфТ – офіційні трансферти з державного бюджету; ДМб – сукупні доходи місцевих бюджетів; ДВ – дотація вирівнювання з державного бюджету; ДодДВ – додаткові дотації з державного бюджету на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів; ДВДб – доходи місцевих бюджетів, які вилучені до державного бюджету; НбпррДб – надходження бюджетних ресурсів регіону до державного бюджету

Джерело: розроблено авторами

Розрахунок показників та порівняння їх значень виявило суттєву залежність доходів місцевих бюджетів Полтавської області від участі органів державної влади та коштів державного бюджету (табл. 2.3). Проаналізуємо отримані результати.

Значну частку у структурі доходів місцевих бюджетів займають доходи, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів та закріплюються за місцевими бюджетами для фінансування покладених на представницькі органи територіальних громад повноважень органів виконавчої влади. Такий підхід до формування та використання доходів першого кошика, на нашу думку, не стимулює органи місцевого самоврядування до проведення роботи з їх мобілізації. Результатом цього є велика кількість дотаційних місцевих бюджетів та, відповідно, суттєва частка дотацій вирівнювання у формуванні доходів, призначених для фінансового забезпечення виконання представницькими органами територіальних громад делегованих повноважень (рис. 2.8). Також доречно відмітити, що на кожну гривню доходів першого кошика місцевих бюджетів Полтавської області за 2005–2012 рр. виділялося, в середньому, 61,1 коп. дотацій вирівнювання з державного бюджету (табл. 2.3).

**Таблиця 2.3 – Динаміка показників оцінювання ефективності участі органів державної влади у формуванні доходів місцевих бюджетів Полтавської області за 2005–2012 роки**

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	$K_{сер}$	Відхилення (+,-) 2012 р. проти	
										2005	2011
Коефіцієнт загальної залежності від участі держави у формуванні доходів місцевих бюджетів області	0,817	0,832	0,827	0,838	0,850	0,852	0,822	0,808	0,831	-0,009	-0,014
Коефіцієнт дотаційності доходів І кошика місцевих бюджетів області	0,588	0,677	0,502	0,593	0,695	0,742	0,552	0,541	0,611	-0,047	-0,011
Коефіцієнт дотаційності доходів І кошика місцевих бюджетів*	0,021	0,023	0,053	0,016	0,050	0,033	0,015	0,010	0,033	-0,011	-0,005
Коефіцієнт вилучення коштів до Державного бюджету*	0,097	0,083	0,071	0,110	0,060	–	0,064	0,056	0,077	-0,041	-0,008
Коефіцієнт повернення вилучених коштів до місцевих бюджетів через дотації вирівнювання з Державного бюджету *	0,170	0,271	0,681	0,163	0,841	–	0,244	0,178	0,319	0,008	-0,066
Коефіцієнт повернення вилучених коштів до місцевих бюджетів через офіційні трансфери*	4,211	4,834	5,947	3,564	6,849	–	8,817	10,981	6,458	5,308	2,164
Коефіцієнт повернення коштів або рівень участі держави у збалансуванні доходів і видатків місцевих бюджетів	0,259	0,321	0,320	0,308	0,278	0,223	0,172	0,196	0,260	-0,063	0,024

*Примітка:*  $K_{сер}$  – середнє значення коефіцієнтів.

\* Значення коефіцієнтів розраховано для місцевих бюджетів-донорів (бюджети м. Полтава, м. Кременчук, м. Комсомольськ).

Джерело: розраховано авторами на основі даних [136]

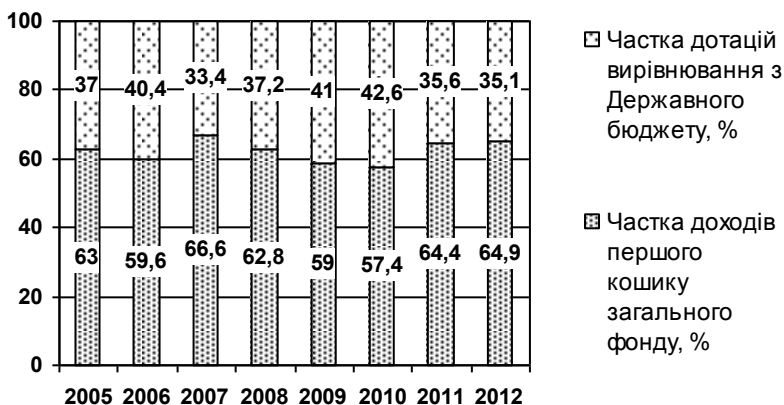


Рисунок 2.8 – Структура доходів першого кошика місцевих бюджетів Полтавської області за 2005–2012 роки (з врахуванням дотацій вирівнювання), %

Джерело: складено авторами на основі даних [136]

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», якщо розмір закріплених за місцевими бюджетами загальнодержавних податків та зборів перевищує мінімальний розмір місцевого бюджету, то частина надлишку вилучається до державного бюджету з метою подальшого фінансового вирівнювання. Із 510 бюджетів територіальних громад Полтавської області лише три бюджети (м. Полтава, м. Кременчук та іноді м. Комсомольськ) виступають донорами в умовах чинної системи бюджетного регулювання.

Заслугує на увагу, що за період аналізу, з одного боку, з кожної мобілізованої гривні доходів першого кошика бюджетів-донорів області до державного бюджету, в середньому, було вилучено 7,7 коп., половина з яких (3,3 коп.) повернута через дотації вирівнювання з метою збалансування доходів і видатків цього кошика. З іншого боку, бюджети-донори на кожну вилучену до державного бюджету гривню щорічно отримують від органів державного управління, в середньому, 6,458 грн офіційних трансфертів загального фонду, з яких 31,9 коп. – це дотації вирівнювання фінансової забезпеченості представницьких органів тери-

торіальних громад для виконання делегованих повноважень (табл. 2.3). Відповідне переміщення коштів між бюджетами схематично зображено на рис. 2.9.

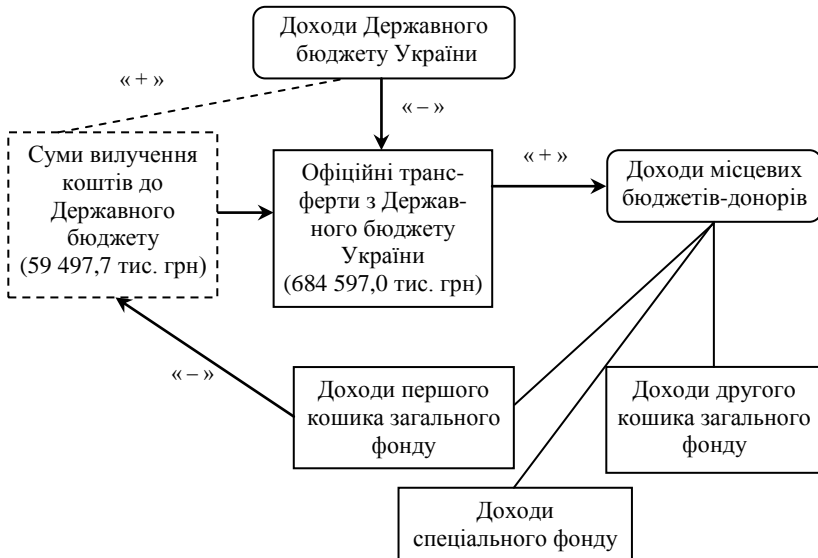


Рисунок 2.9 – Схематичне відображення переміщення коштів між державним бюджетом та місцевими бюджетами-донорами Полтавської області у 2012 р.

Джерело: розробка авторів на основі даних [136]

Можна зробити висновок, що вилучення коштів до Державного бюджету, з однієї сторони, сприяє вирівнюванню можливостей територіальних громад в їх економічному і соціальному розвитку. Однак, з іншої сторони, як показали результати аналізу, кошти вилучаються саме у тих місцевих бюджетів, які їх і потребують, як на забезпечення поточних видатків, так і на фінансування проектів розвитку.

Суттєве, зокрема у 2,6 рази, підвищення у 2012 році, порівняно з 2005 роком, значень коефіцієнта повернення вилучених коштів через офіційні трансферти (коефіцієнт повернення П) відображає посилення залежності розвитку соціально-економіч-

ного територіальних громад від рішень, прийнятих центральною владою, що, у свою чергу, формує споживацькі настрої у представницьких органів самоврядування щодо формування доходної бази місцевих бюджетів, у тому числі і бюджетів-донорів.

Підтвердженням вищезазначеного слугують також результати оцінки структури надходжень коштів до місцевих бюджетів регіону за 2005–2012 роки (рис. 2.10) та розрахунок коефіцієнту залежності (табл. 2.3).

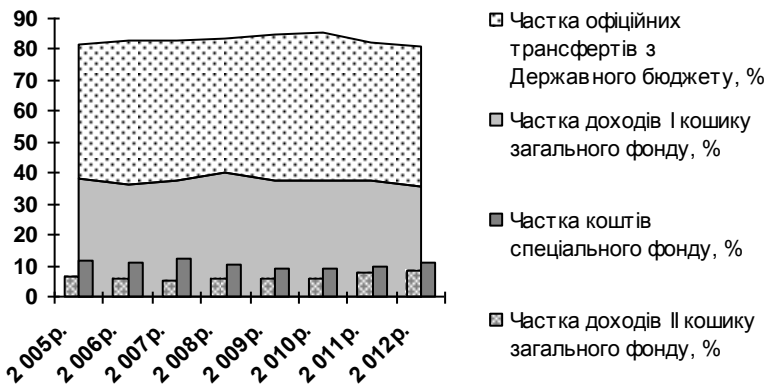


Рисунок 2.10 – Структура доходів місцевих бюджетів Полтавської області за 2005–2012 роки, %

Джерело: складено автором на основі даних [136]

Закономірно, що формування доходів місцевих бюджетів області в середньому на 45,6 % за рахунок офіційних трансфертів з державного бюджету та використання до 37,4% коштів на виконання представницькими органами місцевого самоврядування делегованих їм повноважень є свідченням високої залежності фінансового забезпечення функціонування і розвитку територіальних громад від рішень державних органів влади та коштів державного бюджету. Незважаючи на зниження у 2012 р. на 14 п.п. коефіцієнта залежності, представницькі органи не можуть забезпечувати виконання власних повноважень лише на 19,2 % обсягу власних доходних джерел. Підтвердженням цьому є незначна частка видатків загального фонду (до 9,8 %), що фі-



нансуються за рахунок доходів другого кошику (рис. 2.11), та, останнім часом, суттєва частка (19,8–24,0 %) видатків спеціального фонду, що фінансуються за рахунок офіційних трансфертів з державного бюджету (рис. 2.12). А це кошти, які представницькі органи територіальних громад повинні використовувати на фінансування суспільних послуг місцевого значення щодо розвитку освіти, культури, спорту, житлово-комунального та дорожнього господарства, забезпечення соціального захисту населення та благоустрою населених пунктів. Отже, делеговані повноваження за своїм значенням та обсягами фінансування виявляються вагомішими, ніж власні повноваження органів місцевого самоврядування.

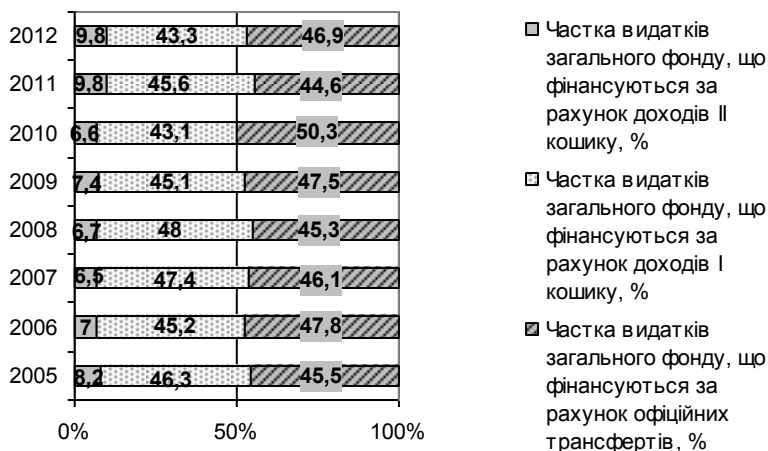


Рисунок 2.11 – Структура джерел фінансування видатків загального фонду місцевих бюджетів Полтавської області за 2005–2012 роки, %

Джерело: складено авторами на основі даних [136]

Заслужовує на увагу точка зору науковців, які вважають головним критерієм державної бюджетної політики на місцевому рівні саме стимулювання розвитку територіальних громад через місцеві бюджети [43]. Проте практичні результати дослідження доводять зворотне. Вважаємо, що існуючий підхід до формуван-

ня доходної бази місцевих бюджетів України суперечить принципам ст. 9 Європейської Хартії місцевого самоврядування і не має нічого спільного з процесом його бюджетно-фінансової децентралізації. Низький рівень забезпечення місцевих бюджетів власними доходами призвів до того, що органи місцевого самоврядування займаються не соціально-економічним розвитком територіальних громад, а реалізацією державної політики. З однієї сторони, це результат постсоціалістичного минулого країни, для якого завжди був характерним високий ступінь централізації, та демонстрація особливої для країни форми взаємодії державних органів влади і органів місцевого самоврядування. З іншої сторони, це результат неоднозначного розуміння справжньої суті і природи місцевого самоврядування як специфічного соціального явища та самостійної форми народної влади із повними і виключними повноваженнями її представницьких органів.



Рисунок 2.12 – Структура джерел фінансування витраток спеціального фонду місцевих бюджетів Полтавської області за 2005–2012 роки, %

Джерело: складено авторами на основі даних [136]

Таким чином, з метою підвищення фіскальної самостійності територіальних громад вважаємо за доцільне внесення змін у практику фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Напрямами вирішення проблемних питань збільшення доходів місцевих бюджетів можна визначити запровадження пропорційного використання надходжень від податку на прибуток суб'єктів господарювання, податку на додану вартість, вдосконалення механізму оподаткування фізичних осіб шляхом застосування диференційованого і прогресивного оподаткування громадян, які отримують надвисокі доходи, а також здійснення ґрунтовного вивчення і оцінки потенційних фінансових можливостей представницьких органів територіальних громад задля пошуку тимчасово невикористаних резервів як за рахунок власних (комунальний сектор), так і залучених (тимчасово вільні кошти населення, суб'єктів господарювання, міжнародних організацій, іноземних осіб) надходжень.

## **2.2. Можливості місцевого самоврядування у формуванні та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад**

Дослідження практичних аспектів реалізації фінансового потенціалу територіальних громад у контексті забезпечення їх соціально-економічного розвитку потребує акцентування уваги на питаннях ефективного використання як об'єктивних, так і суб'єктивних наявних можливостей місцевого самоврядування.

Реальними джерелами формування бюджетних ресурсів територіальних громад є власні, а також закріплені за місцевим самоврядуванням на постійній основі доходи та офіційні трансферти. При цьому якщо останні є результатом перерозподілу сукупних бюджетних ресурсів територій, то перші дві групи формуються за рахунок податкових, неподаткових надходжень та доходів від операцій з капіталом. Від мобілізації вищезазначених джерел залежить реальне забезпечення територіальних громад фінансовими ресурсами.

Для визначення ступеня залучення і акумуляції представницькими органами ресурсних можливостей фінансового потен-

ціалу територіальних громад можуть бути використані індикатори, динаміку яких за 2006–2012 роки представлено в табл. 2.4.

**Таблиця 2.4 – Динаміка індикаторів залучення і акумуляції бюджетних ресурсів представницькими органами територіальних громад Полтавської області за 2006–2012 роки, %**

Показники	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Частка податкових надходжень місцевих бюджетів у загальній сумі податкових платежів, стягнутих на території ( $U_{\text{пн}}$ )	31,3	29,4	33,4	24,4	20,2	15,6	16,9
Частка неподаткових надходжень місцевих бюджетів у загальній сумі неподаткових платежів, стягнутих на території ( $U_{\text{нп}}$ )	11,7	15,3	13,2	14,7	13,5	35,4	37,5
Частка доходів від операцій з капіталом у загальній сумі доходів від операцій з капіталом, отриманих на території ( $U_{\text{док}}$ )	92,4	95,5	93,3	93,6	93,0	92,1	93,7

Джерело: розраховано авторами на основі даних [134; 136]

Враховуючи, що податкові надходження є основним джерелом формування місцевих бюджетів, зміна частки їх залучення і акумуляції на потреби місцевого значення у відповідних ресурсах території відображає результати бюджетно-податкової політики уряду України щодо фінансового забезпечення функціонування і розвитку територіальних громад, виявлені у попередньому підрозділі. Зокрема, це підвищення  $U_{\text{пн}}$  протягом періоду, для якого характерною була орієнтація на бюджетну децентралізацію (2006–2008 рр.) та її зниження – за період, для

якого характерним є повернення до високого рівня централізації бюджетних ресурсів (2009–2012 рр.).

Також слід відмітити суттєву зміну у 2011–2012 рр. частки податкових та неподаткових надходжень у відповідних ресурсах території, що є результатом віднесення, згідно з Податковим кодексом України, рентної плати до переліку загальнодержавних податків та зборів.

Індикатори  $U_{\text{пн}}$ ,  $U_{\text{нн}}$  та  $U_{\text{док}}$  дозволяють визначити ступінь залучення і акумуляції ресурсів території до місцевих бюджетів лише за певним джерелом. Для оцінки рівня використання відповідних можливостей фінансового потенціалу територіальних громад пропонуємо розрахувати комплексний (інтегральний) показник ( $J_{\text{об}}$ ) за формулою 2.1:

$$J_{\text{об}} = \sqrt[3]{I U_{\text{пн}} \cdot I U_{\text{нн}} \cdot I U_{\text{док}}}, \quad (2.1)$$

де  $I U_{\text{пн}}$  – індекс частки податкових надходжень місцевих бюджетів у загальній сумі податкових платежів, стягнутих на території;

$I U_{\text{нн}}$  – індекс частки неподаткових надходжень місцевих бюджетів у загальній сумі неподаткових платежів, стягнутих на території;

$I U_{\text{док}}$  – індекс частки доходів від операцій з капіталом у загальній сумі доходів від операцій з капіталом, отриманих на території.

Комплексний (інтегральний) показник ( $J_{\text{об}}$ ), по-перше, враховує вплив кожного включеного у розрахунок індикатора ( $U_{\text{пн}}$ ;  $U_{\text{нн}}$ ;  $U_{\text{док}}$ ); по-друге, зводить проблему оцінки залучення і акумуляції ресурсів території до місцевих бюджетів до єдиного значення, що полегшує економічну інтерпретацію отриманих результатів; по-третє, відображає умовний середній економічний ефект використання можливостей ресурсної складової фінансового потенціалу територіальних громад.

Оцінювання рівня залучення і акумуляції ресурсів території до місцевих бюджетів загалом може здійснюватися як на загаль-

нодержавному рівні, де розраховуються середні показники по країні, і по окремій територіальній громаді, що є більш точним.

За відсутності даних про надходження коштів до державного бюджету у розрізі громад, розрахунок комплексного (інтегрального) показника ( $J_{06}$ ) проведемо на рівні територіальних громад Полтавської області загалом (табл. 2.5).

**Таблиця 2.5 – Показники рівня залучення і акумуляції бюджетних ресурсів представницькими органами територіальних громад Полтавської області за 2007–2012 роки**

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012 р. проти 2006– 2010 рр.
Індекс частки податкових надходжень місцевих бюджетів у загальній сумі податкових платежів, стягнутих на території	0,939	1,136	0,731	0,828	0,990	1,020	0,735
Індекс частки неподаткових надходжень місцевих бюджетів у загальній сумі неподаткових платежів, стягнутих на території	1,308	0,863	1,114	0,918	0,704	1,200	0,832
Індекс частки доходів від операцій з капіталом у загальній сумі доходів від операцій з капіталом, отриманих на території	1,033	0,977	1,003	0,993	0,990	1,017	1,001
Інтегральний показник рівня використання об'єктивних можливостей фінансового потенціалу територіальних громад	1,084	0,985	0,935	0,910	0,884	1,076	0,849

Джерело: розраховано авторами на основі даних [134; 136]

При цьому для об'єктивності оцінювання рівня залучення і акумуляції бюджетних ресурсів на місцевий рівень за 2011 р. і 2012 р., рентну плату виключимо із податкових платежів і врахуємо у складі неподаткових регіональних надходжень. В ре-

зультаті,  $\mathcal{U}_{\text{гн}}$  буде дорівнюватися 20,0 % і 20,4 %,  $\mathcal{U}_{\text{гн}}$  – 9,5 % і 11,4 %, відповідно, що свідчить про зменшення ступеня доступу територіальних громад до використання цих джерел фінансових ресурсів.

Враховуючи результати проведених розрахунків, можна відмітити негативну тенденцію поступового зниження рівня використання органами місцевого самоврядування ресурсних можливостей матеріально-фінансового забезпечення територіальних громад, що підтверджується значенням комплексного (інтегрального) показника за 2008–2011 рр., який є нижчим за одиницю, а також низький рівень останнього у 2012 р. проти 2006–2010 рр., незважаючи навіть на покращення результату, порівняно із попереднім періодом.

Тому в умовах обмеження самоврядних громад у бюджетних ресурсах діяльність представницьких органів повинна бути направлена на мобілізацію та ефективне використання й інших фінансових можливостей, зокрема, об'єктів комунальної власності, які складають основу матеріального забезпечення місцевого самоврядування і є джерелом формування власних доходів місцевих бюджетів (рис. 2.13).



Рисунок 2.13 – Структура власних доходів бюджетів територіальних громад Полтавської області за 2006–2012 рр., %

Джерело: складено авторами на основі даних [136]

За рахунок використання результатів діяльності комунальних підприємств, надходжень від комунальних установ, інших майнових об'єктів та природних ресурсів бюджетні ресурси територіальних громад Полтавської області, в середньому, за період дослідження формуються на 20 %–25 %, при цьому власні доходи – на 72 % (дод. Б). Слід відмітити також особливе значення зазначених джерел бюджетних коштів у кризовий та посткризовий період. Різке зростання у 2011–2012 рр. частки власних доходів місцевих бюджетів, сформованих за рахунок інших джерел, визначених законодавством, проти рівня 2009–2010 рр. та її несуттєве збільшення порівняно із 2006 р. (рис. 2.13) є підтвердженням бюджетно-податкових змін у сфері фінансового забезпечення функціонування і розвитку територіальних громад, досліджених у попередньому підрозділі монографії (рис. 2.7).

Погоджуємося із думкою науковців [83; 190, с. 105], що, з одного боку, майнові операції, які проводять органи місцевого самоврядування із об'єктами комунальної власності, не мають зменшувати обсяг та погіршувати умови надання послуг населенню, а також послаблювати економічні підвалини життєдіяльності територіальних громад. Відповідно до зазначеного, позитивним вважаємо поступове зменшення надходжень в результаті продажу земельних і майнових ресурсів територіальних громад, частка яких у доходах місцевих бюджетів 2012 р. скоротилася у 5,9 рази проти рівня 2007 р. (рис. 2.13).

З іншого боку, сучасні умови господарювання вимагають від органів місцевого самоврядування організації ефективного управління об'єктами комунальної власності, що, в свою чергу, потребує належного їх обліку та фінансово-економічної оцінки. Проте, як свідчать матеріали проведення комплексної ревізії Черкаської, Вінницької, Одеської та Сумської областей за 2006–2011 рр. [138] невикористаними резервами з наповнення місцевих бюджетів є їх втрати у сумі 3,8 млн грн у зв'язку із передачею в оренду земельних ресурсів без оформлення договірних відносин, за заниженими ставками або безоплатно.

Іншим проблемним питанням у процесі управління об'єктами комунальної власності та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад є функціонування та фінансове забезпечення підприємств місцевого господарства. Враховуючи дефі-



цит бюджетних коштів та тенденцію до збільшення кількості збиткових комунальних підприємств (у 2006 р. співвідношення між прибутковими і збитковими підприємствами складало 65:35, у 2011 р. – 50:50) [135], особливої уваги потребує обґрунтування економічного та соціального ефекту діяльності останніх для територіальних громад.

Наявні фінансові можливості підприємств комунальної форми власності формуються, переважно, власними та залученими фінансовими ресурсами, динаміку яких за 2006–2012 роки відображено в табл. 2.6. Використовуючи кореляційно-регресійний аналіз, проведемо оцінку взаємозв'язку і взаємозалежності між найбільш вагомими для роботи суб'єкта господарювання результативними показниками та факторами, що на них впливають. За результативні показники приймаємо прибуток, суму амортизації, короткотермінові кредити та цільове фінансування з місцевих бюджетів, як факторні – обсяг чистого доходу від реалізації продукції, первісну вартість основних засобів, депозитні ресурси фінансових установ та доходи місцевих бюджетів.

**Таблиця 2.6 – Результативні та факторні показники формування фінансових можливостей комунальних підприємств Полтавської області за 2006–2012 рр., тис. грн**

Роки	Результативні показники				Факторні показники			
	Прибуток*, $R_1$	Амортизація, $R_2$	Короткострокові кредити, $R_3$	Цільове фінансування з місцевих бюджетів, $R_4$	Чистий дохід (виручка) від реалізації продукції, $П_i$	Первісна вартість основних засобів, $b_i$	Депозити, $c_i$	Доходи місцевих бюджетів, $d_i$
2006	8 492,4	7 878,9	21 000,0	115 057,3	581 999,6	582 000,0	1 176 000,0	1 192 220,6
2007	21 527,4	10 843,7	22 000,0	104 868,0	711 780,9	745 000,0	1 241 000,0	1 730 657,1
2008	31 066,0	13 976,5	14 000,0	155 633,7	877 422,2	920 000,0	1 867 000,0	2 234 338,8
2009	5 129,1	10 595	10 000,0	151 437,6	100 361,0	815 000,0	1 460 000,0	2 210 310,7
2010	6 020,4	16 976,3	13 000,0	157 496,9	113 615,6	1 061 000,0	3 003 000,0	2 591 371,7
2011	26 807,0	21 037,5	5 000,0	245 348,8	1 220 622,0	1 275 000,0	3 054 000,0	3 290 951,4
2012	31 122,9	21 681,0	6 100,0	327 596,3	1 375 001,5	1 314 000,0	3 085 000,0	3 994 561,8

\* Фінансовий результат прибуткових комунальних підприємств Полтавської області

Джерело: складено авторами на основі даних [135; 136]

Фінансові можливості комунальних підприємств ( $M_f$ ) – це багатofакторна модель адитивного типу:

$$M_{\kappa} = \sum_{i=1}^n R_i . \quad (2.2)$$

Використовуючи метод найменших квадратів, отримуємо емпіричні залежності для результативних показників (прибутку, амортизації, короткострокових кредитів та цільового фінансування з місцевих бюджетів), графічна інтерпретація яких представлена на рис. 2.14–2.17.

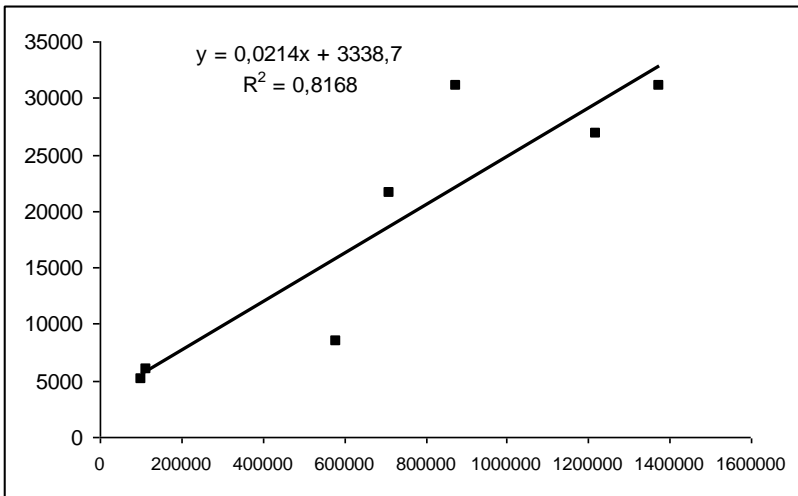


Рисунок 2.14 – Залежність прибутку від чистого доходу від реалізації продукції комунальних підприємств Полтавської області за 2006–2012 рр.

Результати проведених розрахунків свідчать про найбільш тісний зв'язок між величиною амортизації та первісною вартістю основних засобів, так як коефіцієнт кореляції відповідної емпіричної залежності наближений до 1 ( $R = 0,994$ ); між обсягами цільового фінансування комунальних підприємств і доходами місцевих бюджетів ( $R = 0,953$ ); між прибутком від господарсько-фінансової діяльності і чистим доходом від реалізації про-

дукції ( $R = 0,904$ ). При цьому найменш тісний зв'язок виявлено між розміром короткострокових кредитів, що отримали підприємства комунального сектору та обсягом депозитних ресурсів банківських установ ( $R = 0,783$ ).

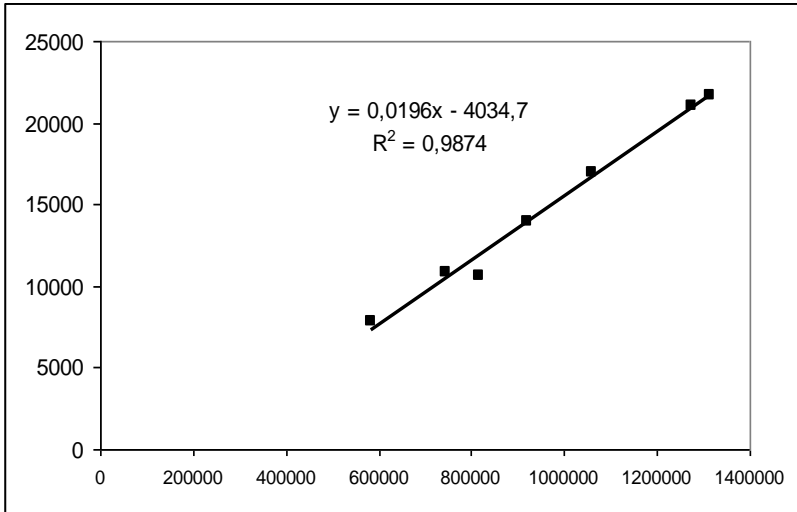


Рисунок 2.15 – Залежність амортизації від первісної вартості основних засобів комунальних підприємств Полтавської області за 2006–2012 рр.

За результатами порівняння розрахункових значень критерію Фішера з його табличним значенням, можна стверджувати, що одержані залежності є достовірними і адекватними статистичним даним. Виключенням є емпірична залежність між депозитними ресурсами банківських установ та короткостроковими кредитами комунальних підприємств, що не дає змоги врахувати її для побудови моделі фінансових можливостей комунальних підприємств Полтавської області, яка, відповідно, матиме такий вигляд:

$$M = 0,0214 \times m_i + 0,0196 \times b_i + 0,0805 \times d_i - 19\,258. \quad (2.3)$$

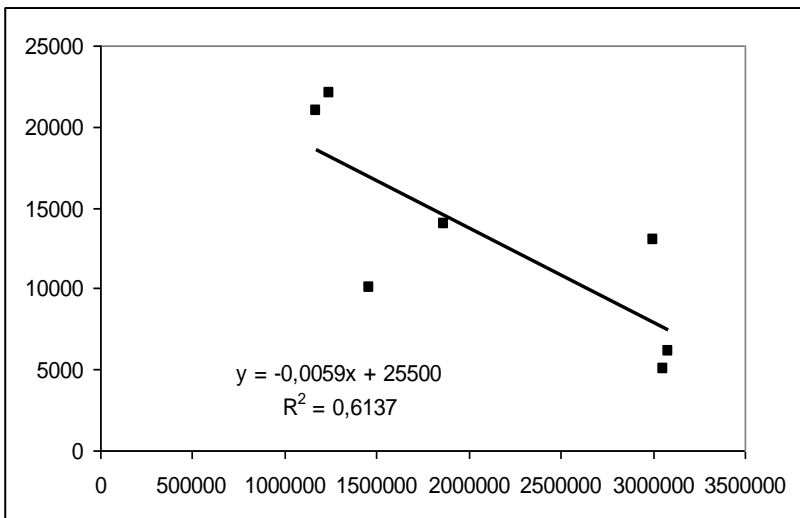


Рисунок 2.16 – Залежність короткострокових кредитів комунальних підприємств Полтавської області за 2006–2012 рр. від депозитних ресурсів

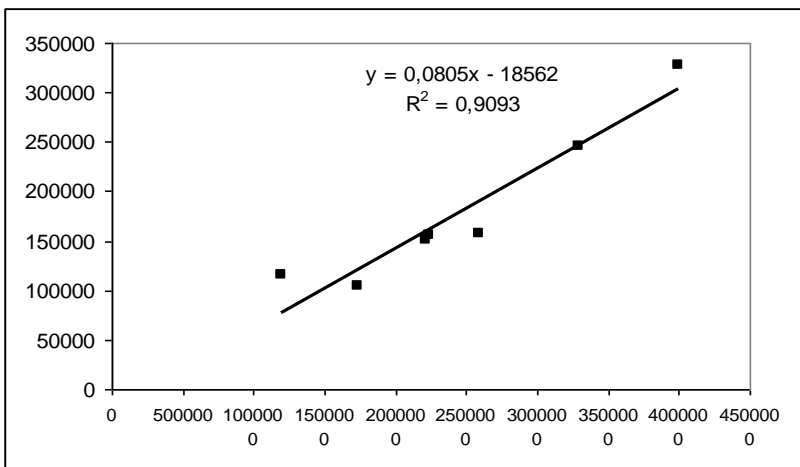


Рисунок 2.17 – Залежність цільового фінансування комунальних підприємств від доходів місцевих бюджетів Полтавської області за 2006–2012 рр.

На основі використання цієї багатфакторної моделі адитивного типу, нами проведена оцінка вагомості джерел формування фінансових можливостей комунальних підприємств Полтавської області за 2006–2012 рр. (рис. 2.18).



Рисунок 2.18 – Вагомість джерел формування фінансових можливостей комунальних підприємств Полтавської області за 2006–2012 рр.

Джерело: складено авторами на основі даних [135; 136]

Як свідчать результати проведеного аналізу, надходження бюджетних коштів для фінансування діяльності комунальних підприємств мають найбільшу питому вагу у джерелах формування їх ресурсів, а саме, в середньому за 2006–2012 роки – 85,2 %. Розрахунок коефіцієнта еластичності підтвердив, що економічний ефект при формуванні джерел фінансування комунальні підприємства отримують безпосередньо від залучення бюджетних ресурсів. Їх збільшення, наприклад, на 10 % забезпечує приріст наявних можливостей, у середньому, на 6–7 %. При цьому зростання чистого доходу забезпечує приріст можливостей суб'єктів комунальної власності лише на 1–2 %.

Про низьку результативність та ефективність господарсько-фінансової діяльності комунальних підприємств свідчить також високий рівень витратомісткості виконуваних ними робіт та послуг (дод. В). Зокрема, собівартість на 1 грн чистого доходу за період аналізу, в середньому, складає 1,52 грн. Крім того, заслуговує на увагу факт зменшення рівня витратомісткості у 2011–2012 рр. проти 2010 р. у 1,4 рази при збільшенні виручки від реалізації продукції за відповідний період у 10,7 рази, а собівар-

тості – у 7,6 рази. Отже, встановлення фіксованих цін на продукцію (товари, роботи та послуги) підприємств місцевого господарства є значною перешкодою для отримання ними прибутку, що призводить до їх постійної дотаційної підтримки з місцевих бюджетів.

Варто зазначити, що у зарубіжних країнах бюджетні ресурси на місцевому рівні на 10 %–15 % формуються за рахунок фінансового результату діяльності комунальних підприємств [33, с. 31]. В Україні нормами чинного законодавства визначено, що за результатами діяльності підприємств комунальної форми власності місцеві бюджети отримують податок на прибуток та з 2011 року – частину їх чистого прибутку. Проте частка зазначених джерел у доходах другого кошику бюджетів територіальних громад Полтавської області складає за 2006–2012 рр., у середньому, лише 4,3 %. Крім того, слід відмітити її суттєве зниження за останні періоди до рівня 1,1 %–2,3 %, незважаючи на нововведення Бюджетного кодексу (рис. 2.19). Загалом, на кожну гривню обсягу цільового фінансування місцеві бюджети області за період аналізу від підприємств місцевого господарства отримують, у середньому, 6,4 коп. фінансових ресурсів, у 2012 р. значення даного показника зменшилося до 3,4 коп. Утім, до державного бюджету за результатами діяльності останніх було сплачено за 2006–2012 рр., в середньому, у 10,7 рази більше, ніж до місцевих бюджетів, що у відсотках до обсягу другого кошику складає 40,0 %, відповідно.

Враховуючи результати проведеного аналізу, зокрема, високий рівень витратомісткості продукції (товарів, робіт, послуг) комунальних підприємств, тісну залежність формування їх фінансових можливостей від бюджетних надходжень та незначний економічний ефект від використання результатів їх діяльності у ході формування доходів бюджетів територіальних громад, підходи до фінансування відповідних суб'єктів господарювання потребують нагального реформування.

На наш погляд, досягнути підвищення ефективності діяльності комунальних підприємств для приросту, в подальшому, фінансових ресурсів місцевих бюджетів, можливо або шляхом реорганізації підприємств на основі розвитку державно-приват-

ного партнерства з використанням зарубіжного досвіду, або шляхом збільшення обсягів цільового фінансування за рахунок освоєння інших потенційних можливостей фінансового потенціалу територіальних громад.

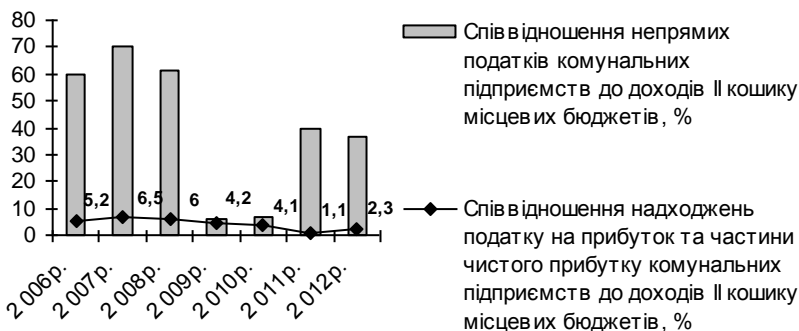


Рисунок 2.19 – Співвідношення надходжень коштів від комунальних підприємств та непрямих податків, що вилучаються до Державного бюджету, до доходів II кошику місцевих бюджетів Полтавської області за 2006–2012 рр., %

Джерело: складено авторами на основі даних [136]

Утім, основою функціонування будь-якого економічного суб'єкта є не тільки матеріально-фінансове, а і кадрове забезпечення, оскільки кінцеві результати діяльності залежать не лише від обсягу та складу ресурсів, а і від організації процесу управління їх формуванням та використанням. Тож оцінка можливостей системи управління місцевого самоврядування з метою ефективного їх використання у процесі реалізації фінансового потенціалу територіальних громад є також актуальним і важливим завданням.

При всьому розмаїтті кількісних і якісних показників оцінки системи управління місцевого самоврядування пропонуємо, враховуючи специфічні особливості її функціонування, застосувати умовний поділ індикаторів на групи, який дозволяє:

- дослідити структуру кадрового забезпечення за категоріями посад, статтю, віком та стажем служби;

- визначити потенціал посадових осіб за рівнем освіти, науковим ступенем, вченим званням, кваліфікацією та відповідністю профілю підготовки фахівців, роботі, що виконується;
- уточнити відповідність посадових осіб місцевого самоврядування професійним вимогам шляхом оцінки виконання покладених на них завдань та обов'язків;
- охарактеризувати функціональне забезпечення діяльності посадових осіб, що визначається, насамперед, достатністю складу, ступенем структурної відособленості та чіткістю розподілу їх функцій і повноважень;
- оцінити інформаційне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування з точки зору повноти, достовірності, доступності, релевантності та своєчасності надходження інформації;
- обґрунтувати результативність діяльності представницьких органів та ефективність використання сукупних можливостей системи управління місцевого самоврядування в процесі реалізації фінансового потенціалу територіальних громад.

До фахівців, які безпосередньо причетні до процесу реалізації фінансового потенціалу територіальних громад, слід віднести працівників органів місцевого самоврядування, на яких поширюється дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування». За 2004–2012 рр. кількість посадових осіб місцевого самоврядування по Україні та по Полтавській області зросла в 1,1 рази, незважаючи на зменшення населення у розрахунку на 1 працівника в цілому по країні та по регіону на 11,6 % та на 15,1 %, відповідно [143]. При цьому, до 2009 р. включно характерним був щорічний приріст кількості фахівців системи, у середньому, на 2,2 %, а протягом 2010–2012 рр., навпаки, спостерігаємо тенденцію до її скорочення, що є наслідком проведення в Україні адміністративної реформи. Втім, Полтавська область є виключенням, оскільки в 2011 році кількість працівників місцевого самоврядування дещо збільшилася, хоча по області на 1 посадову особу припадає населення в 1,2–1,3 рази менше, ніж по Україні в цілому.

Співвідношення між кількістю фахівців, які займають посади спеціалістів і керівників місцевого самоврядування у 2012 р.



складає 58 : 42. Доречно зауважити, що за 2004–2012 рр. кількість осіб керівного складу в цілому по Україні та по Полтавській області збільшилась в 1,5 рази. Проте незрозумілим є підхід виконавчих органів щодо формування кадрових ресурсів у 2009 р. Якщо до цього часу середній приріст кількості керівників за рік складав 3,5 %, то в умовах загострення світової фінансової кризи, наслідком якої стало зниження фінансової спроможності суб'єктів господарювання і населення регіону та, відповідно, скорочення надходжень до місцевих бюджетів, кількість відповідної категорії працівників збільшилась в 1,3 рази.

Підтвердженням неефективної кадрової політики місцевого самоврядування Полтавської області у 2009 р. є, по-перше, значне зменшення обсягу та зниження темпу приросту бюджетних надходжень (без міжбюджетних трансфертів) у розрахунку на одного фахівця, який займає керівну посаду (рис. 2.20). По-друге, перевищення в 2,9 рази темпу приросту фонду оплати праці посадових осіб порівняно із відповідним показником по Україні, хоча, зазвичай їх співвідношення є протилежним (дод. Г). По-третє, приріст середньомісячної заробітної плати працівників органів місцевого самоврядування на 10,4 % на фоні зменшення відповідного показника в органах державного управління Полтавської області на 6,4 %. Заслужовує на увагу також факт перевищення в 1,2 рази середньомісячної заробітної плати посадових осіб місцевого самоврядування, порівняно із її розміром в органах державного управління області протягом 2009–2010 рр. При цьому слід відмітити, що до зазначеного періоду відповідне перевищення було у межах 10 % (дод. Г).

На наш погляд, увагу слід зосереджувати не на збільшенні кількості, а на покращенні якісного складу фахівців, зокрема, підвищення рівня їх освіти, кваліфікації, відповідності професійним вимогам та оцінюванню результативності їх діяльності. При цьому, як позитивне, слід відмітити, що протягом 2004–2012 рр. на 12,5 % підвищилася частка посадових осіб місцевого самоврядування Полтавської області, які мають вищу освіту, та збільшилася у 1,3 рази їх кількість, а число фахівців без базової освіти зменшилося майже у 4 рази. На жаль, незмінною протягом останніх років залишається кількість найбільш інтелекту-

альної частини посадовців, які мають наукову ступінь та вчене звання, тоді як у цілому по системі місцевого самоврядування України відповідний показник підвищився на 40 %. Загалом, низький рівень заробітної плати та відсутність інших матеріальних і моральних стимулів є серйозними стримуючими факторами підвищення рівня освіти фахівцями місцевого самоврядування.

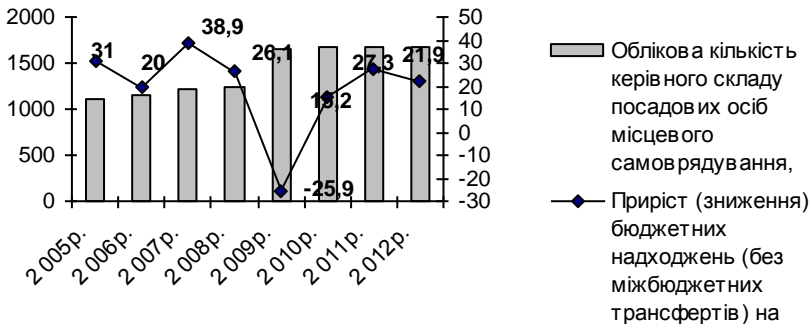


Рисунок 2.20 – Динаміка керівного складу посадових осіб представницьких органів територіальних громад Полтавської області та приріст доходів місцевих бюджетів на одного керівника за 2005–2012 роки

Джерело: складено авторами на основі даних [136; 143]

Основними видами підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування є: навчання за професійними програмами; участь у тематичних постійно діючих та короткострокових семінарах, тренінгах, спеціалізованих короткострокових курсах; стажування в органах, які функціонують відповідно до Закону України «Про державну службу», а також за кордоном. Про недостатню увагу органів місцевого самоврядування Полтавської області до удосконалення професійних знань, умінь й навичок фахівців свідчить нестабільна і незначна частка посадових осіб, які щорічно підвищують свою кваліфікацію. Зокрема, їх питома вага у загальній кількості працівників складає 5,6 %–13,7 %, що пояснюється, у тому числі, рівнем фінансування відповідних витрат.

Досягнення цілей соціально-економічного розвитку територіальних громад потребує повноцінного використання можливостей фінансового потенціалу, зокрема системи управління місцевого самоврядування. Неабияке значення, при цьому, має об'єктивна оцінка праці посадових осіб, особливо керівників. У системі місцевого самоврядування з цією метою проводиться щорічна оцінка професійних знань і результатів роботи працівників, а також один раз на чотири роки – атестація, відповідно до Типового положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України [181]. Проте зазначений метод, на наш погляд, характеризується суб'єктивністю і потребує удосконалення в частині використання сучасних підходів до оцінки персоналу для можливості розкриття не тільки професійних, а і ділових та особистих якостей фахівців. Науковці, які вивчають зарубіжний досвід з даного питання, у майбутньому передбачають сприятливу перспективу використання органами державного управління методів менеджменту, які характерні, зокрема, для приватного сектора [99, с. 29].

Важливе значення у ході реалізації фінансового потенціалу територіальних громад має функціональне забезпечення діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування. При цьому, проблемні питання стосовно відсутності чіткого розмежування функцій і повноважень представницьких органів та органів державної виконавчої влади на місцевому рівні, а також невідповідності між бюджетними повноваженнями і реальним обсягом фінансових ресурсів, що призначені для їх фінансування, є характерними для системи місцевого самоврядування, в цілому.

Проблемним питанням для системи місцевого самоврядування є якісне інформаційне забезпечення. З метою досягнення результативності у процесі реалізації фінансового потенціалу територіальних громад повноцінною інформацією повинні володіти не лише державні органи влади, а і посадові особи місцевого самоврядування для вивчення можливостей використання як наявних, так і потенційних ресурсів. Проте, система обліку коштів, як було вже зазначено, побудована таким чином, що органи місцевого самоврядування не оперують даними про сукупні

бюджетні ресурси територіальних громад, інтереси яких вони представляють. На наш погляд, відсутність доступу до інформації про можливості адміністративно-територіальних одиниць на фоні інших законодавчих обмежень виконання представницьких функцій не створює належних умов для активізації діяльності та реалізації потенційних можливостей фахівців. При цьому, сам механізм інформаційного забезпечення системи місцевого самоврядування потребує удосконалення.

У процесі реалізації фінансового потенціалу територіальних громад можливості системи управління місцевого самоврядування повинні використовуватися комплексно і мають втілюватися у соціально-економічних результатах діяльності представницьких органів. Само по собі збільшення кількості посадових осіб загалом і, у тому числі, керівників, що характерно для системи місцевого самоврядування Полтавської області протягом 2004–2012 рр., не може слугувати гарантією реалізації фінансового потенціалу, проте потребує додаткових витрат на утримання персоналу. В ідеалі, приріст останніх повинен забезпечувати приріст доходів місцевих бюджетів, що на практиці відбувається не завжди. Прикладом вищезазначеного слугує збільшення витрат на утримання представницьких органів Полтавської області у 2005–2009 рр. на фоні зниження приросту бюджетних надходжень (дод. Г).

Для подальшого аналізу пропонуємо використати показник ефективності діяльності органів місцевого самоврядування щодо формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад ( $E_{\text{омс}}$ ) як співвідношення отриманих результатів у ході залучення й акумуляції бюджетних надходжень та понесених витрат на утримання апарату управління, а також інтегральний показник ( $J_{\text{суб}}$ ), який показує умовний середній економічний ефект складової фінансового потенціалу територіальних громад, що відображає можливості системи управління місцевого самоврядування:

$$E_{\text{омс}} = \mathcal{D}_{\text{мб на 1 по}} / B_{\text{омс на 1 по}}, \quad (2.4)$$

$$J_{\text{упр}} = \sqrt{ID_{\text{мб}} / 1 \text{ по} \cdot IE_{\text{омс}}} \quad (2.5)$$

де  $D_{\text{мб на 1 по}}$  – доходи місцевих бюджетів у розрахунку на одну посадову особу;

$B_{\text{омс на 1 по}}$  – витрати на утримання органів місцевого самоврядування у розрахунку на одну посадову особу;

$ID_{\text{мб / 1 по}}$  – індекс доходів місцевих бюджетів у розрахунку на одну посадову особу;

$IE_{\text{омс}}$  – індекс ефективності діяльності органів місцевого самоврядування щодо використання фінансового потенціалу територіальних громад.

За відсутності даних про кількість посадових осіб у розрізі громад розрахунок показників ефективності діяльності представницьких органів проведемо на рівні місцевого самоврядування Полтавської області загалом (табл. 2.7).

**Таблиця 2.7 – Показники ефективності діяльності представницьких органів територіальних громад Полтавської області за 2005–2012 роки**

Показники	Роки							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Доходи місцевих бюджетів на одну посадову особу місцевого самоврядування, тис. грн	251,9	308,7	436,4	555,8	546,7	648,3	815,4	993,4
Індекс доходів місцевих бюджетів на одну посадову особу місцевого самоврядування	1,309	1,225	1,414	1,274	0,984	1,186	1,258	1,218
Витрати на утримання органів місцевого самоврядування на одну посадову особу, тис. грн	21,3	33,7	41,4	57,4	59,3	67,2	78,4	85,6
Індекс витрат на утримання органів місцевого самоврядування на одну посадову особу	...	1,584	1,228	1,386	1,033	1,133	1,167	1,092

Показники	Роки							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування щодо використання фінансового потенціалу територіальних громад, грн	11,83	9,16	10,54	9,68	9,22	9,65	10,40	11,60
Індекс ефективності діяльності органів місцевого самоврядування щодо використання фінансового потенціалу територіальних громад	x	0,774	1,151	0,918	0,952	1,105	1,078	1,115
Інтегральний показник ефективності використання суб'єктивних можливостей фінансового потенціалу територіальних громад	x	0,974	1,275	1,082	0,968	1,114	1,164	1,165

Джерело: складено авторами на основі даних [136; 143]

Висновки щодо оцінки ефективності використання кадрів місцевого самоврядування по області за 2005–2012 рр. свідчать про нестабільний рівень віддачі від їх діяльності з позитивною тенденцією до покращення. Так, у 2012 р. на кожен гривню, витрачену на утримання посадових осіб було отримано 11,60 грн доходів місцевих бюджетів, що суттєво перевищує відповідний результат за 2006–2011 рр. та є нижчим, проте наближеним до рівня 2005 р. Розрахунок такого показника підтверджує взаємозв'язок між бюджетними надходженнями та видатками на утримання представницьких органів. Адже ефективність діяльності органів місцевого самоврядування щодо використання фінансового потенціалу територіальних громад підвищується лише тоді, коли темпи збільшення доходів місцевих бюджетів перевищу-

ють темпи зростання витрат на фінансування діяльності посадових осіб системи (рис. 2.21).



Рисунок 2.21 – Ефективність діяльності органів місцевого самоврядування щодо використання фінансового потенціалу територіальних громад Полтавської області за 2006–2012 роки

Джерело: складено автором на основі даних [136; 143]

Слід відмітити такий позитивний момент у ході реалізації можливостей системи управління місцевого самоврядування, як зростання інтегрального показника по Полтавській області як у 2010–2012 рр., так і в цілому за період аналізу. Проте, враховуючи результати проведеного дослідження, слід зауважити, що позитивні тенденції інтегрального показника є, швидше за все, наслідком не покращення ефективності діяльності посадових осіб представницьких органів, а лише адміністративної реформи в країні та змін бюджетно-податкового законодавства в частині фінансового і функціонального забезпечення місцевого самоврядування у 2010–2012 роках.

З метою виявлення невикористаних резервів системи управління місцевого самоврядування управлінська діяльність представницьких органів територіальних громад потребує удосконалення за рахунок впровадження системи управління якістю.

Варто зауважити, що система управління якістю є допоміжним елементом у роботі управлінських структур, яка сприяє зростанню рівня задоволення запитів громадян, ефективності діяльності представницьких органів, рівня компетенції працівників та мотивації їх до праці, ефективності використання матеріально-фінансових ресурсів тощо. Певний досвід використання системи управління якістю мають деякі органи місцевого самоврядування України, зокрема, м. Бердянськ, м. Чугуїв, м. Комсомольськ Полтавської області. На думку дослідників, які займаються цією проблематикою, у м. Комсомольськ створена найсучасніша система управління якістю в Україні, яка може бути творчо застосована іншими суб'єктами місцевого самоврядування [99, с. 39–40; 142].

Таким чином, оцінка можливостей місцевого самоврядування виявила низький рівень ефективності їх використання у процесі реалізації фінансового потенціалу територіальних громад. Природа таких проблем полягає, насамперед, у високому рівні централізації бюджетних ресурсів, незацікавленості представницьких органів у результативності їх залучення і акумуляції, відсутності стимулів до виявлення резервів як ресурсних можливостей матеріально-фінансового забезпечення, так і можливостей системи управління місцевого самоврядування. Вищезазначене вимагає удосконалення процесу формування і реалізації фінансового потенціалу територіальних громад, у тому числі, через застосування зарубіжного досвіду.

### **2.3. Діагностика результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад**

В умовах обмеженості матеріально-фінансових ресурсів функціонування і розвитку місцевого самоврядування перед представницькими органами постає завдання раціонального й ефективного використання фінансового потенціалу територіальних громад, що потребує розробки дієвої системи оцінки результативності його формування та реалізації.



У попередньому матеріалі було проведено оцінювання ефективності використання об'єктивних і суб'єктивних можливостей територіальних громад, яка характеризується результатами діяльності органів місцевого самоврядування. Натомість, результативність як явище, на наш погляд, є наслідком такої діяльності і полягає у порівнянні досягнутих результатів з поставленими цілями. Це дозволяє результативність формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад трактувати як наслідок діяльності представницьких органів щодо використання можливостей фінансового потенціалу у ході виконання бюджетних повноважень з метою забезпечення фінансової самодостатності та досягнення мети соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Для визначення результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад пропонуємо використати такі кількісні показники, як власні доходи місцевих бюджетів та закріплені на постійній основі для виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, доходи місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), видатки місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), а також якісні індикатори процесу результативності реалізації об'єктивних і суб'єктивних можливостей, зокрема: частка доходів на виконання власних повноважень у доходах місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів); частка доходів у фінансуванні видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) та частка доходів на виконання власних повноважень у фінансуванні видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів).

Враховуючи, що можливості збільшення витрат місцевих бюджетів повинні залежати від збільшення їхніх власних доходів, ефективним, на наш погляд, буде економічне зростання, за якого витримується співвідношення:

$$Tr_{ДВП} > Tr_{ДМБ} > Tr_{ВМБ} > 100 \%, \quad (2.6)$$

де  $Tr_{ДВП}$  – темп росту власних та закріплених на постійній основі для виконання власних повноважень доходів місцевих бюджетів, %;

*ТрДМб* – темп росту доходів місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), %;

*ТрВМб* – темп росту видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), %.

Виконання вищезазначених умов є свідченням високої результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад, відповідно до якої:

- доходи для виконання власних повноважень органів місцевого самоврядування збільшуються інтенсивніше, ніж доходи місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) в цілому, отже, підвищується рівень самодостатності громади за рахунок розширення використання можливостей території та її представницьких органів. Приріст частки власних доходів у доходах місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) забезпечує нерівність  $ТрДВП > ТрДМб$ ;

- доходи зростають швидшими темпами, ніж видатки місцевих бюджетів, що свідчить про підвищення рівня відносної фінансової незалежності територіальної громади, так як зменшується потреба у міжбюджетних трансфертах для виконання повноважень органів місцевого самоврядування. Приріст частки доходів у фінансуванні видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) гарантує дотримання співвідношення  $ТрДМб > ТрВМб$ ;

- можливості збільшення витрат територіальних громад забезпечуються приростом власних доходів місцевих бюджетів, що відображається співвідношенням  $ТрДВП > ТрВМб$ ;

- оскільки при виконанні співвідношення (2.6) значення показників обов'язково більші за 100 %, використання фінансового потенціалу територіальної громади зростає, що, в свою чергу, позитивно впливає на забезпечення умов для її розвитку.

Наближеним до високого рівня результативності формування та реалізації фінансового потенціалу пропонуємо вважати співвідношення, відповідно до якого досягається збільшення витрат місцевих бюджетів за рахунок збільшення їхніх власних доходів, незважаючи на інші умови функціонування і розвитку тери-

торіальних громад, що відображається нерівністю  $TrДВП > TrВмб > 100 \%$ .

Проте, якщо, незважаючи на підвищення частки власних доходів у доходах місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) або приріст співвідношення доходів і видатків місцевих бюджетів, зростання видатків не забезпечується приростом власних доходів, це є свідченням середнього рівня результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад, відповідно до якого органи місцевого самоврядування мають недостатні можливості щодо забезпечення програм місцевого розвитку власними коштами.

Співвідношення  $TrДВП < TrДмб < TrВмб > 100 \%$ , відображає низький рівень результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад, представницькі органи яких виконують переважно делеговані повноваження, а збалансування доходів і видатків місцевих бюджетів залежить від міжбюджетних трансфертів.

Якщо всі нерівності є протилежними співвідношенню (2.6), тобто  $TrДВП < TrДмб < TrВмб < 100 \%$ , то рівень результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад є критично низьким, що є результатом неефективного використання органами місцевого самоврядування як об'єктивних, так і суб'єктивних можливостей.

Запропонована нами методика визначення рівня результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад відображена у табл. 2.8.

Якщо економічне зростання розглядати як зростаючу здатність господарюючого суб'єкта до реалізації своїх можливостей, зростання обсягу діяльності, то за результатами оцінки результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад Полтавської області за 2007–2012 рр. за аналогічним підходом можна зробити такі висновки (табл. 2.9–2.10).

Стабільне збільшення обсягів формування та використання коштів місцевих бюджетів, яке супроводжується високим та наближеним до нього рівнем результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад, спостерігається лише у період 2007–2008 рр. Нагадаємо, що це період,

для якого характерною є орієнтація на бюджетну децентралізацію шляхом підвищення частки бюджетних ресурсів регіону, які залишалися у розпорядженні органів місцевого самоврядування.

**Таблиця 2.8 – Методика визначення рівня результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад**

Рівень результативності формування та реалізації фінансового потенціалу	Алгоритм визначення рівня результативності формування та реалізації фінансового потенціалу	Результат економічного зростання
Високий	$TrДВП > TrДмб > TrВмб > 100 \%$	збільшення $ДВП / Дмб$ , збільшення $Дмб / Вмб$ , збільшення $ДВП / Вмб$
Наближений до високого	$TrДВП > TrДмб < TrВмб > 100 \%$ , за умови, що $TrДВП > TrВмб$	збільшення $ДВП / Дмб$ , зниження $Дмб / Вмб$ , збільшення $ДВП / Вмб$
	$TrДВП < TrДмб > TrВмб > 100 \%$ , за умови, що $TrДВП > TrВмб$	зниження $ДВП / Дмб$ , збільшення $Дмб / Вмб$ , збільшення $ДВП / Вмб$
Середній	$TrДВП > TrДмб < TrВмб > 100 \%$ , за умови, що $TrДВП < TrВмб$	збільшення $ДВП / Дмб$ , зниження $Дмб / Вмб$ , зниження $ДВП / Вмб$
	$TrДВП < TrДмб > TrВмб > 100 \%$ , за умови, що $TrДВП < TrВмб$	зниження $ДВП / Дмб$ , збільшення $Дмб / Вмб$ , зниження $ДВП / Вмб$
Низький	$TrДВП < TrДмб < TrВмб > 100 \%$	зниження $ДВП / Дмб$ , зниження $Дмб / Вмб$ , зниження $ДВП / Вмб$
Критично низький	$TrДВП < TrДмб < TrВмб < 100 \%$	зниження $ДВП / Дмб$ , зниження $Дмб / Вмб$ , зниження $ДВП / Вмб$

*Примітка:*  $ДВП / Дмб$  – частка доходів на виконання власних повноважень у доходах місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів);  
 $Дмб / Вмб$  – частка доходів у фінансуванні витратків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів);  
 $ДВП / Вмб$  – частка доходів на виконання власних повноважень у фінансуванні витратків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів).

Джерело: розроблено авторами

**Таблиця 2.9 – Кількісні показники результативності  
формування та реалізації фінансового  
потенціалу територіальних громад  
Полтавської області за 2007–2012 роки**

Роки	Темп росту власних та закріплених на постійній основі доходів для виконання власних повно- важень, %	Темп росту сукупних дохо- дів місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів, %	Темп росту видатків місцевих бюджетів без міжбюджетних трансфертів, %	Рівень результатив- ності реалізації фінансового потенціалу територіальних громад
1	2	3	4	5
<i>місцеві бюджети Полтавської області різних рівнів</i>				
2007	144,7	145,2	135,9	Наближений до високого
2008	118,1	129,1	131,8	Низький
2009	98,2	98,9	104,9	Низький
2010	116,0	117,2	119,8	Низький
2011	144,6	127,0	115,3	Високий
2012	131,6	121,4	121,9	Наближений до високого
<i>місцеві бюджети територіальних громад міст обласного значення</i>				
2007	166,6	151,9	138,1	Високий
2008	111,5	125,7	125,2	Середній
2009	94,7	92,4	102,3	Низький
2010	103,3	112,3	116,1	Низький
2011	158,6	127,9	116,6	Високий
2012	120,5	114,8	124,1	Середній
<i>місцеві бюджети територіальних громад міст районного значення</i>				
2007	125,0	131,1	123,8	Наближений до високого
2008	143,9	134,9	124,0	Високий
2009	109,2	102,4	115,2	Середній
2010	107,8	113,2	118,0	Низький
2011	151,9	115,3	118,0	Наближений до високого
2012	139,9	125,5	127,7	Наближений до високого
<i>місцеві бюджети селищних територіальних громад</i>				
2007	129,7	134,1	124,0	Наближений до високого

Продовж. табл. 2.9

1	2	3	4	5
2008	176,0	144,4	133,3	Високий
2009	105,5	102,6	106,6	Середній
2010	299,3	183,8	201,8	Наближений до високого
2011	48,0	65,8	62,2	Критично низький
2012	160,8	134,6	147,6	Наближений до високого
<i>місцеві бюджети сільських територіальних громад</i>				
2007	116,1	127,3	122,6	Середній
2008	147,8	139,7	138,6	Високий
2009	127,9	117,3	113,9	Високий
2010	110,6	113,9	120,3	Низький
2011	185,4	144,1	90,7	Наближений до високого
2012	170,1	152,7	98,0	Наближений до високого

Джерело: розраховано авторами на основі даних [134; 136]

**Таблиця 2.10 – Якісні показники результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад Полтавської області за 2007–2012 роки**

Роки	Темп росту частки доходів на виконання власних повноважень у сукупних доходах місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), %	Темп росту частки сукупних доходів місцевих бюджетів у фінансуванні видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), %	Темп росту частки доходів на виконання власних повноважень у фінансуванні видатків місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), %
1	2	3	4
<i>місцеві бюджети Полтавської області різних рівнів</i>			
2007	99,7	106,8	106,5
2008	91,5	98,0	89,6
2009	99,3	94,3	93,6
2010	99,0	97,8	96,8
2011	113,9	110,1	125,4
2012	108,4	99,6	108,1

1	2	3	4
<i>місцеві бюджети територіальних громад міст обласного значення</i>			
2007	109,7	109,9	120,6
2008	88,7	100,4	89,1
2009	102,4	90,4	92,5
2010	91,9	96,7	88,9
2011	124,0	109,7	136,0
2012	104,9	92,5	97,0
<i>місцеві бюджети територіальних громад міст районного значення</i>			
2007	95,4	105,8	100,9
2008	106,7	108,7	116,0
2009	106,7	88,8	94,8
2010	94,6	95,9	90,8
2011	135,7	97,7	132,5
2012	111,4	98,3	109,6
<i>місцеві бюджети селищних територіальних громад</i>			
2007	96,6	108,1	104,6
2008	121,9	108,3	132,0
2009	102,9	96,3	132,0
2010	162,9	91,1	148,2
2011	72,9	105,8	77,2
2012	119,3	100,1	119,5
<i>місцеві бюджети сільських територіальних громад</i>			
2007	91,1	103,9	94,9
2008	106,0	100,6	106,5
2009	108,9	103,1	112,5
2010	97,1	94,7	91,9
2011	128,7	158,9	204,6
2012	173,3	111,5	155,8

Джерело: розраховано авторами на основі даних [134; 136]

Результати дослідження результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад у цей період підтверджують висновки німецького вченого У. Тіссена щодо лінійності зв'язку між фіскальною децентралізацією і економічним зростанням [249, с. 268]. Науковець доводить, що для країн з перехідною економікою та країн, які розвиваються, з посиленням бюджетної децентралізації збільшується вигода від неї, тобто спостерігається підвищення ефективності управління

при забезпеченні громад суспільними благами, що, у свою чергу, стимулює економічне зростання.

Суттєве зниження економічної активності суб'єктів господарювання області під впливом світової фінансової кризи у 2009–2010 роках та повернення до високого рівня централізації бюджетних ресурсів за рахунок перерозподілу бюджетних надходжень регіону на користь державного бюджету призвело до зменшення надходжень до місцевих бюджетів, що відобразилося у зниженні рівня результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад.

Законодавчі зміни бюджетно-податкової сфери у 2011–2012 роках сприяли зростанню кількісних та якісних індикаторів результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад за рахунок розширення можливостей представницьких органів щодо використання його елементів (табл. 2.9–2.10). Наслідком внесених змін у процес формування бюджетних доходів є: приріст власних надходжень місцевих бюджетів у 2011 р., основним чином, за рахунок збільшення обсягу другого кошика (рис. 2.22), у 2012 р. – спеціального фонду (рис. 2.23); забезпечення росту витрат територіальних громад приростом їхніх власних доходів (рис. 2.24), а також зниження, окрім селищ та міст районного значення, рівня фінансової залежності від міжбюджетних трансфертів місцевих бюджетів різних рівнів (рис. 2.25).

Зважаючи на окремі позитивні зміни фінансового забезпечення місцевого самоврядування у 2011–2012 рр., необхідно звернути увагу на наступне. По-перше, сільські територіальні громади забезпечили підвищення рівня результативності формування та реалізації фінансового потенціалу за рахунок зменшення видатків місцевих бюджетів, порівняно із попередніми періодами (табл. 2.9). При цьому, скорочення видатків і досягнення збалансованості бюджетів сільських громад (частка сукупних доходів у фінансуванні видатків підвищилась у 2011 р. до 96,6 %, у 2012 р. у 1,5 рази проти 61,9 % в середньому за 2006–2010 роки) за рахунок позбавлення населення елементарного доступу до соціальних благ у сфері освіти і охорони здоров'я не є свідченням ефективного та результативного виконання повноважень відповідними представницькими органами (рис. 2.24).





Рисунок 2.22 – Частка власних надходжень та обсягу другого кошика у сукупних доходах місцевих бюджетів територіальних громад Полтавської області за 2006–2010 рр. та 2011 р., %

Джерело: складено авторами на основі даних [134; 136]

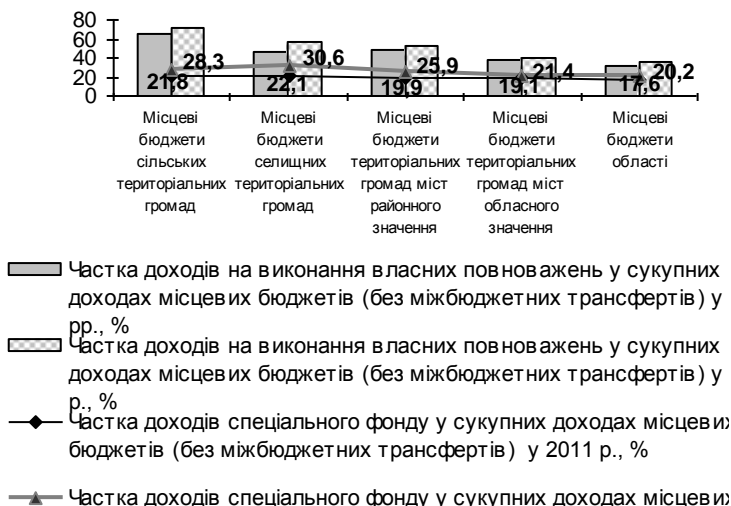


Рисунок 2.23 – Частка власних надходжень та обсягу спеціального фонду у сукупних доходах місцевих бюджетів територіальних громад Полтавської області за 2011–2012 рр., %

Джерело: складено авторами на основі даних [134; 136]

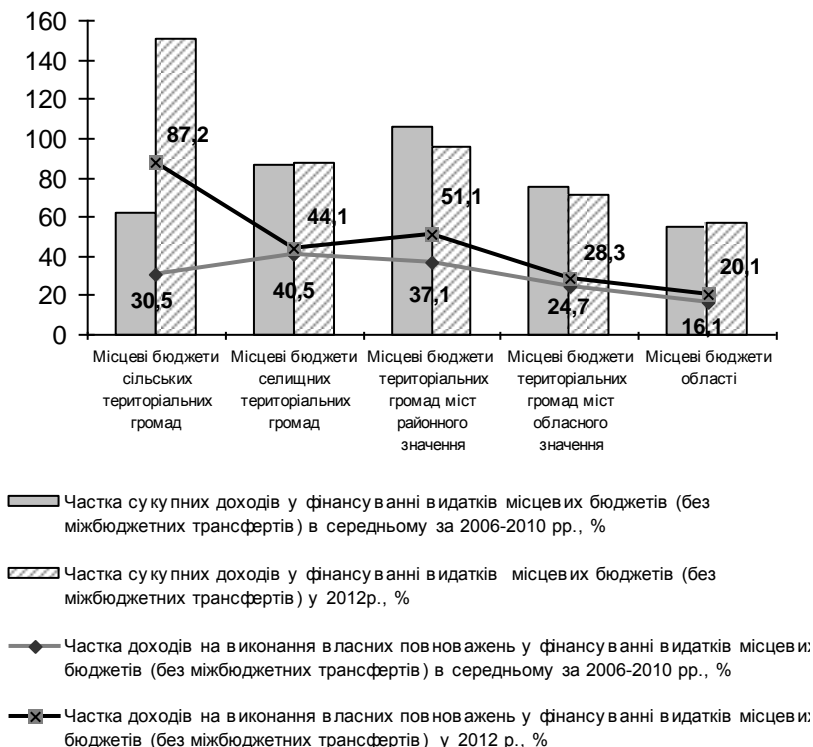


Рисунок 2.24 – Частка власних доходів та сукупних доходів у витатках місцевих бюджетів територіальних громад Полтавської області за 2006–2010 рр. та 2012 р., %

Джерело: складено авторами на основі даних [134; 136]

По-друге, селищні територіальні громади відрізняються хвилюподібними змінами в частині нарощення власних доходів за рахунок надходжень від власних бюджетних установ, відмінних від плати за послуги (рис. 2.26).

По-третє, наслідком зменшення частки сукупних бюджетних доходів у фінансуванні витратів для територіальних громад міст районного значення з 106,2 % в середньому за 2006–2010 рр. до 96,2 % у 2012 р. (рис. 2.24) є підвищення фінансової залежності від міжбюджетних надходжень в 1,1 рази (рис. 2.25).

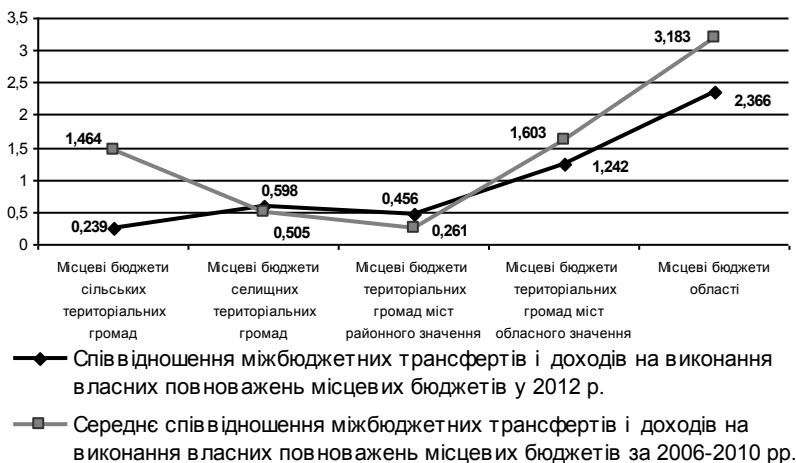


Рисунок 2.25 – Співвідношення міжбюджетних трансфертів і власних доходів місцевих бюджетів територіальних громад Полтавської області за 2006–2010 рр. та 2012 р.

Джерело: складено авторами на основі даних [134; 136]



Рисунок 2.26 – Частка власних надходжень бюджетних установ у доходах на виконання власних повноважень місцевих бюджетів селищних територіальних громад Полтавської області за 2006–2012 роки, %

Джерело: складено авторами на основі даних [134; 136]

Якщо економічне зростання розглядати як передумову і складову економічного розвитку [207, с. 218], то доречно визначити форму та тип останнього для територіальних громад. У наукових дослідженнях виокремлюють три основні форми (кількісну, структурну і якісну) та два типи економічного розвитку (екстенсивний та інтенсивний).

У ході формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад нарощення доходів місцевих бюджетів відбувається за рахунок використання:

- ресурсних можливостей матеріально-фінансового забезпечення, що свідчить про кількісні зміни економічного зростання (збільшення масштабів використання матеріальних і фінансових ресурсів громад);

- можливостей системи управління місцевого самоврядування, що характеризує якісне економічне зростання завдяки: структурному аспекту (зміни у складі доходів місцевих бюджетів та їх комбінацій в результаті перерозподілу джерел надходжень бюджетних коштів між кошиками загального фонду і спеціальним фондом) та аспекту підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування (зміни нормативно-правових актів щодо підвищення рівня фінансового забезпечення місцевого самоврядування, удосконалення методів роботи представницьких органів, застосування важелів, які б стимулювали представницькі органи до нарощення додаткових ресурсів, пошуку та використання потенційних можливостей).

Залежно від переважання екстенсивних, тобто кількісних змін матеріально-фінансового забезпечення, чи інтенсивних, тобто якісних змін елементів системи управління місцевого самоврядування, можна говорити про відповідний тип економічного розвитку територіальної громади та рівень формування та реалізації її фінансового потенціалу.

Визначення форми та типу економічного розвитку пропонуємо провести шляхом побудови моделі економічного зростання доходів для фінансування власних потреб територіальних громад. Зазначена модель відображає залежність динаміки обсягу власних доходів місцевого бюджету (*ДВП*) від динаміки індикаторів результативності формування та реалізації фінансового

потенціалу – доходів місцевого бюджету без міжбюджетних трансфертів (*Дмб*) та зміни частки доходів на виконання власних повноважень у доходах місцевого бюджету без міжбюджетних трансфертів (*Двп / Дмб*):

$$\Delta \text{Двп} = \text{Дмб} \cdot \Delta \text{Двп} / \text{Дмб}. \quad (2.7)$$

Приріст цієї функції за певний проміжок часу (період аналізу) становить:

$$\Delta \text{Двп} = (\text{Дмб}it + \Delta \text{Дмб}it)(\Delta \text{Двп} / \text{Дмб}it + \Delta \text{Двп} / \text{Дмб}it) - \text{Дмб}it \cdot \Delta \text{Двп} / \text{Дмб}it = \Delta \text{Дмб}it \cdot \Delta \text{Двп} / \text{Дмб}it + \text{Дмб}it \cdot \Delta \text{Двп} / \text{Дмб}it + \Delta \text{Дмб}it \cdot \Delta \text{Двп} / \text{Дмб}it, \quad (2.8)$$

де  $\Delta \text{Двп}$  – приріст обсягу доходів місцевого бюджету для фінансування власних потреб територіальних громад за період аналізу;

$\text{Дмб}it$  – доходи місцевого бюджету (без міжбюджетних трансфертів) базового періоду за певний проміжок часу;

$\Delta \text{Дмб}it$  – приріст доходів місцевого бюджету (без міжбюджетних трансфертів) за період аналізу;

$\Delta \text{Двп} / \text{Дмб}it$  – частка доходів для фінансування власних потреб територіальних громад у доходах місцевого бюджету (без міжбюджетних трансфертів) базового періоду за певний проміжок часу;

$\Delta \text{Двп} / \text{Дмб}it$  – приріст частки доходів для фінансування власних потреб територіальних громад у доходах місцевого бюджету (без міжбюджетних трансфертів) за період аналізу.

Приріст обсягу доходів місцевого бюджету для фінансування власних потреб територіальних громад інтерпретуємо наступним чином:

1)  $\Delta \text{Двп} / \text{Дмб}it \cdot \Delta \text{Дмб}it$  – приріст, отриманий за рахунок збільшення використання ресурсних можливостей матеріально-фінансового забезпечення (кількісний аспект нарощення доходів для фінансування власних потреб територіальних громад);

2)  $\Delta \text{Двп} / \text{Дмб}it \cdot \text{Дмб}it$  – приріст, отриманий за рахунок зміни у складі доходів місцевих бюджетів та їх комбінацій

(структурний аспект нарощення доходів для фінансування власних потреб територіальних громад);

3)  $\Delta \text{ДВП} / \text{Дмбіт} \cdot \Delta \text{Дмбіт}$  – приріст, отриманий за рахунок підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування (якісний аспект нарощення доходів для фінансування власних потреб територіальних громад).

Для визначення типу економічного розвитку необхідно розрахувати частку приросту доходів для фінансування власних потреб територіальних громад за кожним аспектом у загальному нарощенні обсягу доходів для фінансування власних потреб територіальних громад за період аналізу.

Проведене дослідження виявило переважно екстенсивний шлях розвитку територіальних громад Полтавської області, що є наслідком бюджетно-податкової політики уряду країни та результатом діяльності органів місцевого самоврядування щодо формування та реалізації можливостей фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць (табл. 2.11).

**Таблиця 2.11 – Форма економічного зростання та тип економічного розвитку територіальних громад Полтавської області за 2007–2012 роки**

Роки	Форма економічного зростання відповідно до частки факторів приросту доходів на виконання власних повноважень місцевого бюджету у загальному їх нарощенні, %			Тип економічного розвитку
	кількісна	структурна	ефективна	
1	2	3	4	5
<i>місцеві бюджети Полтавської області різних рівнів</i>				
2007	100,0	—	—	екстенсивний
2008	100,0	—	—	екстенсивний
2009	—	—	—	приріст відсутній
2010	100,0	—	—	екстенсивний
2011	60,5	31,1	8,4	екстенсивний
2012	67,5	26,7	5,8	екстенсивний
<i>місцеві бюджети територіальних громад міст обласного значення</i>				
2007	77,9	14,5	7,6	екстенсивний
2008	100,0	—	—	екстенсивний
2009	—	—	—	приріст власних надходжень відсутній

Продовж. табл. 2.11

1	2	3	4	5
2010	100,0	—	—	екстенсивний
2011	47,6	41,0	11,4	інтенсивний
2012	72,4	24,0	3,6	екстенсивний
<i>місцеві бюджети територіальних громад міст районного значення</i>				
2007	100,0	—	—	екстенсивний
2008	79,4	15,2	5,4	екстенсивний
2009	25,3	73,0	1,7	інтенсивний
2010	100,0	—	—	екстенсивний
2011	27,1	63,2	9,7	інтенсивний
2012	64,0	28,7	7,3	екстенсивний
<i>місцеві бюджети селищних територіальних громад</i>				
2007	100,0	—	—	екстенсивний
2008	58,4	28,8	12,8	екстенсивний
2009	48,0	50,6	1,4	інтенсивний
2010	42,0	31,5	26,5	інтенсивний
2011	—	—	—	приріст власних надходжень відсутній
2012	57,1	31,9	11,0	екстенсивний
<i>місцеві бюджети сільських територіальних громад</i>				
2007	100,0	—	—	екстенсивний
2008	82,4	12,6	5,0	екстенсивний
2009	63,0	31,5	5,5	екстенсивний
2010	100,0	—	—	екстенсивний
2011	51,6	33,6	14,8	екстенсивний
2012	75,3	16,2	7,5	екстенсивний

Джерело: розраховано авторами на основі даних [134; 136]

Кризові економічні явища, які мали місце останнім часом на загальнодержавному рівні, значною мірою вплинули на формування типу економічного зростання територій із вищою часткою промисловості та, відповідно, рівнем розвитку. Як результат – зниження ефективності представницьких органів щодо використання можливостей системи управління місцевого самоврядування міст обласного значення та забезпечення лише кількісних змін економічного зростання протягом 2008–2010 рр. І лише запровадження в дію положень оновленого Бюджетного кодексу України щодо перерозподілу доходних джерел місцевих бюдже-

тів на користь фінансування власних повноважень місцевого самоврядування сприяло економічному розвитку вищезазначених громад у 2011 р. проти 2010 р. інтенсивним шляхом (табл. 2.11). Проте, якщо оцінювати стан формування та реалізації фінансового потенціалу міст обласного значення у 2011 р. та 2012 р. порівняно із середніми показниками за 2006–2010 роки, слід відмітити екстенсивний тип їх економічного розвитку (табл. 2.12).

**Таблиця 2.12 – Форма економічного зростання та тип економічного розвитку територіальних громад Полтавської області у 2011 р. і 2012 р. проти 2006–2010 рр.**

Показники	Форма економічного зростання відповідно до частки факторів приросту власних доходів місцевого бюджету у загальному їх нарощенні, (%)			Тип економічного розвитку
	кількісна	структурна	ефективна	
1	2	3	4	5
<i>місцеві бюджети області</i>				
2011–2012 рр. проти 2006–2010 рр.	75,7	12,9	11,4	Екстенсивний
2011 р. проти 2006–2010 рр.	80,7	11,7	7,6	Екстенсивний
відхилення (+, –)	–5,0	+1,2	+3,8	х
<i>місцеві бюджети територіальних громад міст обласного значення</i>				
2011–2012 рр. проти 2006–2010 рр.	69,2	18,7	12,1	Екстенсивний
2011 р. проти 2006–2010 рр.	70,7	18,9	10,4	Екстенсивний
відхилення (+, –)	–1,5	–0,2	+1,7	х
<i>місцеві бюджети територіальних громад міст районного значення</i>				
2011–2012 рр. проти 2006–2010 рр.	47,3	29,1	23,6	Інтенсивний
2011 р. проти 2006–2010 рр.	47,5	35,3	17,2	Інтенсивний
відхилення (+, –)	–0,2	–6,2	+6,4	х
<i>місцеві бюджети селищних територіальних громад</i>				
2011–2012 рр. проти 2006–2010 рр.	71,5	21,1	7,4	Екстенсивний
2011 р. проти 2006–2010 рр.	96,3	3,1	0,6	Екстенсивний
відхилення (+, –)	–24,8	+18,0	+6,8	х



1	2	3	4	5
<i>місцеві бюджети сільських територіальних громад</i>				
2011–2012 рр. проти 2006–2010 рр.	59,8	20,2	20,0	Екстенсивний
2011 р. проти 2006–2010 рр.	61,3	19,2	19,5	Екстенсивний
відхилення (+, –)	–1,5	+1,0	+0,5	х

Джерело: розраховано авторами на основі даних [134; 136]

На протигагу містам обласного значення, територіальні громади низового рівня, зокрема селищ та міст районного значення, в процесі свого функціонування і розвитку використовують можливості фінансового потенціалу в комплексі та досягають не лише кількісного, а і якісного економічного зростання (табл. 2.11–2.12).

Загалом, зміни бюджетно-податкового законодавства при поглибленні рівня децентралізації бюджетних ресурсів розширили можливості територіальних громад області щодо формування та реалізації ними фінансового потенціалу, проте з перевагою, за виключенням міст районного значення, кількісних змін при незначних якісних змінах в результаті внутрішніх структурних зрушень серед джерел фінансування делегованих (перший кошик) і власних (другий кошик та спеціальний фонд) повноважень представницьких органів (табл. 2.12).

На наш погляд, для забезпечення можливостей економічного розвитку територіальних одиниць інтенсивним шляхом, їх фінансової самостійності та досягнення збалансованості бюджетів необхідний перерозподіл доходних джерел не між вищезазначеними коштами, а між джерелами формування державного і місцевих бюджетів щодо забезпечення останніх стабільними та достатніми надходженнями. Адже суб'єкти господарювання, які функціонують на території громад і активно використовують наявні ресурси, за результатами своєї діяльності, насамперед, забезпечують формування доходів державного бюджету. Так, наприклад, сукупний обсяг надходжень податку на прибуток та внутрішніх податків на товари і послуги протягом 2006–2008 рр.

у Полтавській області більш ніж у 2 рази перевищували доходи місцевих бюджетів територіальних громад, це співвідношення у 2009 р. складало 3,8 рази, за 2010–2011 роки – понад 5 разів, у 2012 р. – більше, ніж у 6 раз (рис. 2.27).

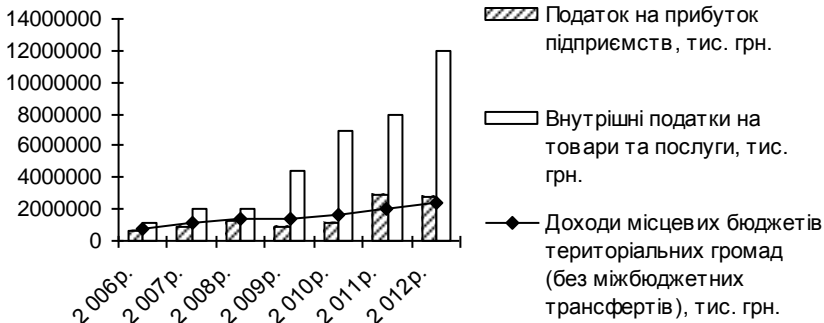


Рисунок 2.27 – Динаміка окремих податкових надходжень до державного бюджету та доходів місцевих бюджетів територіальних громад Полтавської області за 2006–2012 рр.

Джерело: складено авторами на основі даних [134; 136]

Загалом, оцінка рівня результативності формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад шляхом визначення форми економічного зростання дозволяє констатувати, що громади сіл, селищ та міст районного значення є більш пристосованими до постійних змін економічної та політичної ситуації в країні, порівняно із містами обласного значення (табл. 2.9–2.11).

Частково це можна пояснити тим, що в силу свого соціально-економічного розвитку територіальні громади низового рівня мають менший обсяг делегованих повноважень і, як результат, вищу частку доходів для фінансування власних повноважень (рис. 2.22–2.24). А можливості нарощення власних доходів представницькі органи забезпечують значним чином за рахунок надходжень від використання природних ресурсів місцевого значення (землі, надр, води і водних об'єктів, лісових ресурсів); продажу землі та майна комунальної власності; реалізації безхазяйного майна або майна, одержаного в порядку спадкування

чи дарування; власних надходжень бюджетних установ; збору з власників транспортних засобів (нині збору за першу реєстрацію транспортного засобу), які в свою чергу, не залежать від кризових явищ на загальнодержавному рівні та діяльності суб'єктів господарювання відповідних територіальних одиниць. Частка вищезазначених коштів у сукупних доходах місцевих бюджетів сіл складає в середньому за 2006–2012 рр. 44,1 %, селищ – 37,3 %, міст районного значення – 30,3 %, міст обласного значення 25,1 %. Слід відмітити значне скорочення надходжень власних коштів у зв'язку із змінами в оподаткуванні власників транспортних засобів у 2011 р. Ці надходження зменшилися у 4,8 рази по місцевим бюджетам міст обласного значення, у 7,7 рази – міст районного значення, у 9,5 рази – селищ, у 7,2 рази – сільських громад області (дод. Д).

З іншої сторони, для територіальних громад низового рівня, незважаючи на останні зміни бюджетно-податкового законодавства, характерним є досить низький рівень фінансування соціально-економічного розвитку (рис. 2.27).

Якщо співвідношення між доходами місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів) на 1 мешканця міст обласного значення і сіл скоротилося (у 2012 р. становило 3,2 рази проти 5,7 в середньому за 2006–2010 рр.), то співвідношення між середньодушовим обсягом потреб територіальних громад, навпаки, збільшилося до 6,8 рази у 2012 р. проти 4,7 рази за 2006–2010 рр. (дод. Е). Поглиблення асиметрії між видатками на душу населення та можливістю їх фінансового забезпечення слід відмітити для селищних територіальних громад. Співвідношення аналогічних показників міст районного і обласного значення у 2012 р. залишилося на рівні 2006–2010 рр. Як показує досвід економічно розвинених країн, адміністративна компетенція органів місцевого самоврядування на високому рівні виконувати свої функції значною мірою залежить від розміру території муніципалітету, чисельності населення та структури управління. З однієї сторони, чим менше територіальне формування, тим простіше представницьким органам приймати необхідні рішення щодо його функціонування. З іншої сторони, малі територіальні утворення несуть в собі труднощі адміністративного та

економічного характеру. Адже органи місцевого самоврядування дрібних адміністративно-територіальних одиниць неспроможні належним чином виконувати основні функції, що відносяться до їх компетенції, особливо в частині продукування власних доходів з метою соціально-економічного розвитку. У свою чергу, велика кількість відповідних територіальних формувань потребує організації складної системи фінансового вирівнювання.



- Видатки (без міжбюджетних трансфертів) в середньому за 2006-2010 рр., грн. на 1 мешканця.
- Доходи (без міжбюджетних трансфертів) в середньому за 2006-2010 рр., грн. на 1 мешканця.
- ▨ Видатки (без міжбюджетних трансфертів) у 2012 рр., грн. на 1 мешканця.
- Доходи (без міжбюджетних трансфертів) у 2012 рр., грн. на 1 мешканця.

Рисунок 2.27 – Доходи та видатки місцевих бюджетів територіальних громад Полтавської області за 2006–2010 рр. та 2012 р. у розрахунку на 1 мешканця

Джерело: складено автором на основі даних [134; 136]

Слід відмітити, що в Україні з 1991 року по теперішній час кількість сільських рад зросла на 1 067 одиниць при виключенні з обліку за цей період 354 сільських населених пунктів та зменшенні сільського населення на 2,6 млн. людей [15; 53]. Як результат, дотаційність 5 419 місцевих бюджетів перевищує 70 % їх загальної кількості, а 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок офіційних трансфертів з державного бюджету. За таких умов, сільські громади переважно є постійними споживачами бюджетних коштів, а не джерелом зростання економіки держави.

У багатьох зарубіжних країнах зазначена проблема була вирішена шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи з укрупнення територіальних формувань, відповідно до європейських норм, згідно з якими первинна територіальна одиниця має налічувати не менше ніж 100 тисяч мешканців [118, с. 17]. Проте, наприклад, у Німеччині загальна кількість громад була зменшена до 3 251 з середньою чисельністю жителів 19 тис. осіб, у Данії 1 365 дрібних муніципалітетів були об'єднані у 275 з середньою чисельністю 18 тис. осіб, у Бельгії число комун було зменшено у 4,5 рази, у Швеції, відповідно, у 3,7 рази [121]. При цьому фахівцями Світового банку встановлено, що в самодостатній громаді мінімальна кількість мешканців повинна бути в межах 5–6 тис. жителів [51, с. 10]. В Україні єдиної точки зору щодо цілей, напрямів та доцільності здійснення трансформації системи адміністративно-територіального устрою до цього часу не існує. Між тим, відповідно до статистичних даних по Полтавській області станом на початок 2013 р., середня чисельність сільської громади складає 1 246 чол., селищної – від 1888 чол. до 12 449 чол., міст районного значення 8 740 – 24 081 чол., міст обласного значення від 41 306 чол. до 299 686 чол. [135].

На наш погляд, саме зміна порядку розрахунку потреб фінансових ресурсів для місцевих бюджетів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, прискорить вирішення вищезазначених проблемних питань функціонування територіальних громад. Адже для розрахунку видатків новим Бюджетним кодексом України передбачено застосування єдиних нормативів потреб фінансових ресурсів у розрахунку на одного мешканця (державне управління, охорона здоров'я, культура, фізична культура і спорт) або учня (освіта), або одержувача соціальних послуг (соціальний захист і соціальне забезпечення). До останніх нововведень видаткові потреби розраховувалися з огляду на кількість розташованих на території громади соціальних установ (лікарень, шкіл, інтернатів тощо). Звісно, такий порядок розрахунку видатків місцевих бюджетів не забезпечить навіть мінімальної потреби в бюджетних ресурсах на утримання соціальної інфраструк-

тури невеликих за чисельністю населення територіальних громад. А це, в свою чергу, призведе до скорочення видатків місцевих бюджетів в частині, наприклад, зменшення життєво необхідних потреб у сфері освіти і здоров'я сільських територіальних громад, або до витрачання власних коштів на фінансування делегованих органами державної влади повноважень.

Тому одним із варіантів вирішення проблеми належної реалізації інтересів територіальних громад може бути їх об'єднання. З одного боку, відповідна трансформація територій може сприяти покращенню фінансового забезпечення місцевих бюджетів, проте, з іншого боку, проблемним питанням буде територіальна (транспортна) і матеріальна можливість доступу кожної людини до соціальних благ. Тому результатом подібного об'єднання мають бути ефективні територіальні громади, здатні на належному рівні задовольняти потреби населення. А досягнути цього можна лише за умови подальшого реформування системи фінансового забезпечення місцевого самоврядування та активізації представницьких органів щодо залучення та освоєння можливостей фінансового потенціалу територіальних громад. У свою чергу, реалізація потенційних можливостей останнього через залучення додаткових фінансових ресурсів посилить спроможність органів місцевого самоврядування ефективно вирішувати соціально-економічні проблеми територій.

Таким чином, як свідчать результати оцінки результативності та спроможності щодо формування та реалізації представницькими органами територіальних громад фінансового потенціалу останніх, проблемним питанням розвитку місцевого самоврядування залишається, насамперед, формування самодостатніх територій, здатних на належному рівні задовольняти потреби населення. Це потребує ефективного вирішення проблемного питання досягнення збалансованості між повноваженнями органів місцевого самоврядування та реальними можливостями громади щодо акумулювання доходів для фінансування відповідних видатків.

## **РОЗДІЛ 3**

### **ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

#### **3.1. Потенційні можливості нарощення фінансового потенціалу територіальних громад**

Результати оцінки стану та ефективності використання наявних джерел фінансового потенціалу територіальних громад свідчать про необхідність удосконалення процесу його формування та реалізації. Бюджетним кодексом України у новій редакції передбачено розширення складу доходів місцевих бюджетів першого і другого кошика, бюджету розвитку, зменшення обмеження чисельності населення міст при здійсненні зовнішніх запозичень, удосконалено методику розрахунку видаткових потреб та механізм регулювання міжбюджетних відносин. Податковим кодексом також внесені суттєві зміни у сферу місцевого оподаткування.

Варто сподіватися, що вищезазначені нововведення сприятимуть зміцненню фінансової самостійності територіальних громад. Проте для розвитку економіки важливо, щоб можливість збільшення витрат місцевих бюджетів залежали від збільшення їхніх власних доходів, що потребує від органів місцевого самоврядування нарощення власних фінансових ресурсів за рахунок інших потенційних джерел. Насамперед, це можуть бути ресурси, сформовані як за рахунок внутрішніх (комунальний сектор), так і зовнішніх (кошти населення і юридичних осіб) тимчасово невикористаних надходжень. Освоєння та раціональне і ефективне використання відповідних можливостей безпосередньо пов'язано із здатністю територіальних громад та їх представницьких органів формувати та реалізовувати свій фінансовий потенціал.

У контексті змін бюджетно-податкової політики уряду України вітчизняні науковці дотримуються різних точок зору щодо удосконалення місцевого оподаткування територіальних громад.

Окремі дослідники [45, с. 81; 52, с. 127; 91, с. 128] вважають, що скасування ринкового збору, податку з реклами та комунального податку зменшує доходи місцевих бюджетів. Утім, враховуючи низьку частку місцевих податків та зборів у формуванні бюджетних ресурсів територіальних громад (дод. Д) та особливості порядку нарахування вищезазначених платежів, вважаємо за недоцільне повернення до їх справляння.

Слід зауважити, що місцеві податки та збори в Україні ні за попередньої системи оподаткування, ні за кардинальних змін, запроваджених Податковим кодексом, не виконують роль потужного джерела формування доходів місцевих бюджетів. Тому деякі науковці [8, с. 84; 14, с. 36] пропонують надати окремим загальнодержавним податковим надходженням статусу місцевих. Це стосується плати за землю, збору за першу реєстрацію транспортного засобу, екологічного податку, платежів за спеціальне використання природних ресурсів.

З одного боку, зміна статусу податкових надходжень, які згідно з чинним законодавством у повному обсязі зараховуються до другого кошика або спеціального фонду місцевих бюджетів (плата за землю, платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, збір за першу реєстрацію транспортного засобу) не вирішить проблему збільшення власних доходів територіальних громад. Адже, правове регулювання місцевого оподаткування в Україні здійснюється на двох рівнях: на загальнодержавному – встановлення місцевих податків і зборів та контроль щодо їх сплати; на місцевому – лише їх регламентування і справляння.

З іншого боку, зміна статусу платежів за спеціальне використання природних ресурсів (крім відповідних платежів місцевого значення) та екологічного податку, які згідно з чинним законодавством лише частково надходять до місцевих бюджетів, дозволить останні наділити стабільним джерелом доходів для фінансування власних повноважень представницьких органів. Утім, за відсутності фіскально значущих джерел фінансового забезпечення місцевого самоврядування та обмеження прав територіальних громад щодо встановлення місцевих податків і зборів, проблемним питанням, на наш погляд, є не стільки зміна



статусу загальнодержавних податків, скільки перерозподіл їх між державним бюджетом і місцевими бюджетами.

Різні точки зору науковці та практики у сфері місцевого оподаткування мають також щодо запропонованого механізму справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що є потенційним джерелом формування власних доходів місцевих бюджетів [124, с. 166; 125, с. 44; 158, с. 210]. Дискусії стосуються, насамперед, питань соціальної справедливості і доцільності основних елементів оподаткування нерухомості та передбачених при цьому податкових пільг.

За досвідом зарубіжних країн, податок на нерухомість, поперше, забезпечує відносно стабільні та вагомі надходження до бюджету. Зокрема, Німеччина отримує 1,1 % загальних бюджетних ресурсів країни від зазначеного податку, Швейцарія – 0,46 %, Російська Федерація – 9 %. Безпосередньо до місцевих бюджетів податок на нерухомість забезпечує до 95 % надходжень коштів у Нідерландах, 81 % – у Канаді, 52 % – у Франції, від 10 % до 70 % – у США, 40–80 % – у країнах з економікою, що розвивається [124, с. 165; 158, с. 210].

По-друге, цей податок є простим та прозорим в адмініструванні. Досить легко встановити його платника, яким є або власник нерухомості, або його орендар. Крім того, можна чітко визначити об'єкт оподаткування, характерними рисами якого є постійне місцезнаходження та тривалість існування. Об'єктом при справлянні відповідного податку виступають земля, будівлі (споруди). Базою оподаткування може бути житлова площа, оціночна або ринкова вартість нерухомості, рентні платежі.

По-третє, податок на нерухомість виконує не лише фіскальну, а і соціальну функцію. Завдяки системі пільг у країнах з розвинутою економікою він виконує роль податку з заможних. Пільги надаються або соціально незахищеним платникам податку та власникам окремих об'єктів (культури, освіти, державного управління та призначених для суспільних і релігійних цілей), або лише останнім.

В Україні, відповідно до норм Податкового кодексу та змін і доповнень до нього [156; 168], об'єктом оподаткування є лише житлова нерухомість, а базою оподаткування – її житлова

площа. Звільняються від оподаткування квартири площею до  $120 \text{ м}^2$ , житлові будинки – до  $250 \text{ м}^2$  і різні види об'єктів житлової нерухомості, що перебувають у власності одного платника податку, сумарна житлова площа яких до  $370 \text{ м}^2$ . Ставка податку встановлюється за  $1 \text{ м}^2$  житлової площі: для квартир, житлова площа яких не перевищує  $240 \text{ м}^2$ , житлових будинків, площею до  $500 \text{ м}^2$  та квартир і житлових будинків, що перебувають у власності одного платника податку, сумарна житлова площа яких не перевищує  $740 \text{ м}^2$  – 1 % розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року; для об'єктів житлової нерухомості, житлова площа яких перевищує вищезазначені розміри – 2,7 %.

На нашу думку, більшість населення України не відчують на собі введення податку на нерухомість, оскільки загальна площа навіть трикімнатних помешкань у елітних новобудовах, у середньому, складає  $108,8 \text{ м}^2$ , не говорячи про звичайні стандартні квартири [137]. Враховуючи, що базою оподаткування є не загальна, а житлова площа, під оподаткування підпадають лише окремі чотири – і більше кімнатні приміщення, частка яких у загальній кількості об'єктів житлового фонду, наприклад, у Полтавській області, в середньому, за 2001–2012 рр. складає 10 % (рис. 3.1), а в цілому по Україні 13 % [135; 137].

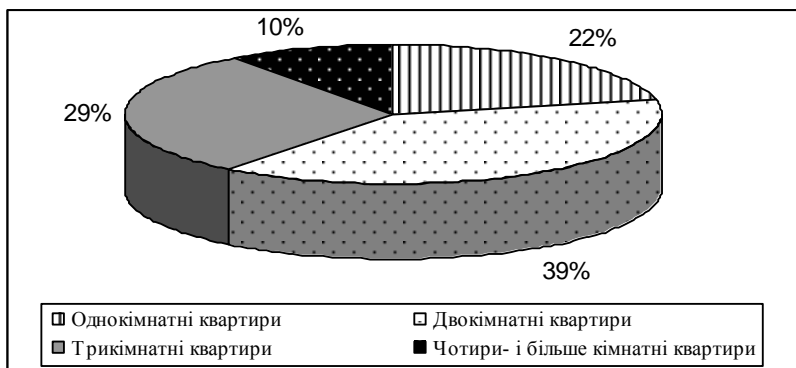


Рисунок 3.1 – Структура житлового фонду Полтавської області, у середньому, за 2001–2012 рр., %

Джерело: складено авторами на основі даних [135]

За підрахунками фахівців, прогнозовані річні надходження податку на нерухомість складуть близько 400–600 млн грн [124, с. 170], що дозволить сформувати лише 0,6 % доходів місцевих бюджетів України (без міжбюджетних трансфертів) або 2,2 % їх власних коштів. При цьому доречно зазначити, що, наприклад, у м. Полтава під оподаткування попадуть лише два приватні восьмикімнатні будинки та сім шестикімнатних квартир із середньою житловою площею  $255 \text{ м}^2$  і  $137 \text{ м}^2$  відповідно [135]. Надходження податку до місцевого бюджету від власників зазначених помешкань складе лише 16,9 тис. грн. Тож не зрозуміло, чим обґрунтований розмір звільнення від оподаткування житлової площі квартир –  $120 \text{ м}^2$ , житлових будинків –  $250 \text{ м}^2$  та сумарна житлова площа квартир і житлових будинків у власності одного платника –  $370 \text{ м}^2$ , якщо фіскальна спроможність цього податку має такий низький рівень.

Вищезазначене дозволяє зробити висновок, що основною функцією податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, в Україні є соціальна. Адже фактично зобов'язання з його сплати покладено на заможних платників, які мають найкращий фінансово-майновий стан. Проте податки, насамперед, виконують фіскальну функцію, яка визначає їх суспільне призначення. З огляду на цю функцію, територіальні громади та їх представницькі органи від застосування податку на нерухомість повинні мати, з одного боку, достатнє, з іншого боку, надійне джерело формування бюджетних доходів. Втім, відповідні податкові надходження з врахуванням вищезазначеного будуть незначні, а витрати на адміністрування цього податку суттєві (створення єдиної системи реєстру прав на нерухомість, утримання органів, які будуть здійснювати кадастровий облік, та органів Державної фіскальної служби України, друк та розсилка податкових повідомлень на адреси платників, обслуговування програмного забезпечення тощо). Тож бажаного економічного ефекту від запровадження податку на нерухомість органи місцевого самоврядування не отримають, що потребує вдосконалення механізму його справляння.

Судячи з назви цього податку – на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, – незрозумілим є включення до об'єкта

оподаткування лише житлової нерухомості. Адже це дає можливість фізичним і юридичним особам перевести зазначені об'єкти в нежитлові з метою ухилення від його сплати. Враховуючи зазначене, пропонуємо включити до об'єкта оподаткування також садові та дачні будинки, що дозволить попередити відповідні дії платників податку. Слід зазначити, що на сьогоднішній день відсутні критерії щодо площі зазначених помешкань. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Тимчасового порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом приватних житлових будинків садибного типу, дачних та садових будинків з господарськими спорудами і будівлями, споруджених без дозволу на виконання будівельних робіт» [180] дачними та садовими будинками можуть бути помешкання площею більше 350 м<sup>2</sup>.

Також вважаємо за доцільне при визначенні бази оподаткування враховувати загальну, а не житлову площу. Адже розмір останньої у стандартних і елітних однотипних помешканнях суттєво не відрізняється, а використання нежитлової площі дозволяє власникам здійснювати перепланування об'єктів житлової нерухомості.

Окремі дослідники пропонують зменшити розмір неоподаткованої площі при сплаті податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки [124, с. 170]. З цього приводу слушними є пропозиції російських науковців і практиків стосовно впровадження в Росії нового податку на нерухомість [34, с. 103; 120; 191]. Зокрема, запропоновано повне звільнення або оподаткування за мінімальними відсотковими ставками житла в межах соціальної норми (20 м<sup>2</sup> загальної площі житла на кожного власника або 55 м<sup>2</sup> на об'єкт нерухомості). Зазначимо, що в Україні, відповідно до чинного законодавства, соціальною нормою площі житла було 21 м<sup>2</sup> на кожного члена сім'ї, який постійно проживає в житловому приміщенні (будинку), та додатково 10,5 м<sup>2</sup> на сім'ю [167], а з 01.01.2014 р. – 45 м<sup>2</sup> на одну особу і 10 м<sup>2</sup> на кожного наступного члена сім'ї [170].

Тож, враховуючи принцип рівності усіх платників перед законом, пропонуємо скасувати встановлене чинним законодавством звільнення при оподаткуванні житлової площі квартир й

житлових будинків, натомість розповсюдити сферу дії даного податку на загальну площу об'єктів житлової нерухомості, садові та дачні будинки та запровадити оподаткування площі зазначених помешкань в межах соціальних норм за єдиною ставкою – 0,1 % розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року. При цьому, до розміру площі, що перевищує зазначені норми застосувати прогресивну шкалу для нарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (табл. 3.1).

**Таблиця 3.1 – Запропонована прогресивна шкала для нарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки**

<b>Ставка податку, % розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року за 1 м<sup>2</sup> площі</b>	<b>Розмір загальної площі об'єктів нерухомості</b>
0,1	в межах соціальних норм визначених законодавством на 1 січня звітного року
<i>оподаткування площі об'єктів нерухомості понад соціальні норми</i>	
0,5	квартири площею до 120 м <sup>2</sup> ; житлові, садові, дачні будинки площею до 250 м <sup>2</sup> ;
1,0	квартири площею до 240 м <sup>2</sup> ; житлові, садові, дачні будинки площею до 500 м <sup>2</sup> ;
2,7	квартири площею понад 240 м <sup>2</sup> ; житлові, садові, дачні будинки площею понад 500 м <sup>2</sup>

Джерело: розроблено авторами

По відношенню до об'єктів житлової нерухомості таких категорій громадян, як інваліди першої і другої групи, пенсіонери та ветерани війни, розрахунок податку, на наш погляд, доцільно встановити за мінімальною ставкою незалежно від площі.

Крім цього, пропонуємо при визначенні податку на нерухоме майно використовувати коригуючі коефіцієнти у вигляді від-

сотка від ринкової вартості об'єкта нерухомості (табл. 3.2), що, з одного боку, дозволить врахувати фактори, які впливають на її розмір, зокрема:

- історичну (архітектурну) цінність;
- статус адміністративно-територіальної одиниці та місце розташування об'єкта нерухомості її межах;
- територію природоохоронного, оздоровчого та рекреаційного призначення;
- населені пункти, віднесені Кабінетом Міністрів України до курортних.

**Таблиця 3.2 – Запропоновані коригуючі коефіцієнти для нарахування податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки**

<b>Коригуючі коефіцієнти</b>	<b>Ринкова вартість об'єктів житлової нерухомості, садових і дачних будинків, грн</b>
1,00	до 250 000
1,10	від 250 000 до 500 000
1,15	від 500 000 до 1 000 000
1,20	від 1 000 000 до 5 000 000
1,25	понад 5 000 000

Джерело: розроблено авторами

З іншого боку, запропонований підхід до оподаткування нерухомості дасть змогу повноцінно дотримуватися принципу соціальної справедливості, так як власники об'єктів вищої вартості будуть сплачувати більший розмір податку.

Враховуючи вищезазначене, для розрахунку податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, пропонується формула:

$$\sum \Pi_{\text{нм}} = S_{\text{соц}} C_{\text{мін}} + S_{\text{заг}} - S_{\text{соц}} CK_{\text{к}}, \quad (3.1)$$

де  $\sum \Pi_{\text{нм}}$  – сума податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;

$S_{\text{соц}}$  – площа об'єктів нерухомості в межах соціальних норм визначених законодавством на 1 січня звітного року;

$C_{\text{мін}}$  – ставка податку щодо площі об'єктів нерухомості в межах соціальних норм визначених законодавством на 1 січня звітного року;

$S_{\text{заг}}$  – загальна площа об'єктів нерухомості, що перебуває у власності платника податку;

$C$  – ставка податку щодо площі об'єктів нерухомості, що перевищує соціальні норми визначені законодавством на 1 січня звітного року;

$K_{\text{к}}$  – коригуючий коефіцієнт.

Справляння цього податку відповідно до запропонованого авторами порядку оподаткування об'єктів житлової нерухомості, садових і дачних будинків дозволить територіальній громаді м. Полтава, за розрахунками, збільшити доходи місцевого бюджету на понад 12 млн грн, що, зокрема, додатково поповнить бюджет розвитку на 21,7 %. Доречно відмітити, що отримана сума податку відповідає обсягу субвенцій спеціального фонду місцевого бюджету м. Полтава 2012 року.

Також підтримуємо пропозицію науковців [125, с. 44] щодо стягнення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, з комерційної нерухомості. При використанні в якості об'єкта оподаткування комерційної та іншої нерухомості, раціонально запровадити ставку податку залежно від їх ринкової (оціночної) вартості із застосуванням диференційованого підходу щодо платників. Слід зазначити, що застосування у розрахунку податку вартості нерухомості, з одного боку, є більш об'єктивним, проте, з іншого боку, відповідний механізм складніший і витратніший у адмініструванні, так як потребує проведення щорічних переоцінок з урахуванням зносу майнових об'єктів, інфляції та ринкових коливань.

Потребує уваги також питання цільового спрямування коштів, отриманих від податку на нерухоме майно. На нашу думку, доцільним є використання їх на фінансування потреб житлово-комунального господарства.

Основні елементи оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, з урахуванням пропозицій авторів, відображені в табл. 3.3.

**Таблиця 3.3 – Запропоновані варіанти удосконалення  
основних елементів податку на нерухоме  
майно, відмінне від земельної ділянки**

Елементи оподаткування	Відповідно до норм Податкового кодексу	Запропоновано авторами	
		I-й варіант	II-й варіант
Платник податку	Фізичні та юридичні особи	Фізичні та юридичні особи	
Об'єкт оподаткування	Житлова нерухомість	Житлова нерухомість, садові та дачні будинки	Об'єкти комер- ційної, житлової нерухомості, садові та дачні будинки
Не є об'єктом оподаткування	1. Об'єкти житлової нерухомості, які пе- ребувають у влас- ності держави або територіальних громад. 2. Об'єкти житлової нерухомості, які роз- ташовані в зонах від- чуження та безумов- ного відселення. 3. Дитячі будинки сімейного типу. 4. Об'єкти житлової нерухомості, які на- лежать багатодітним сім'ям. 5. Гуртожитки. 6. Садові та дачні будинки, але не біль- ше одного об'єкта на платника.	1. Об'єкти житлової нерухомості, які перебувають у власності держави або територіальних громад. 2. Об'єкти житлової нерухомості, які розташовані в зонах відчуження та безумовного відселення. 3. Дитячі будинки сімейного типу. 4. Об'єкти житлової нерухомості, які належать багатодітним сім'ям. 5. Гуртожитки.	
База оподаткування	Житлова площа житлової нерухомості	Загальна площа об'єктів нерухомості	Ринкова (оціночна) вартість об'єктів нерухомості
Ставка податку	За 1 м <sup>2</sup> житлової площі: — для квартир, жит- лової площа яких не перевищує 240 м <sup>2</sup> , житлових будинків, площею до 500 м <sup>2</sup> та	Прогресивна шкала із враху- ванням кори- стуючих коефі- цієнтів	Диференційований підхід стосовно платників податку



Елементи оподаткування	Відповідно до норм Податкового кодексу	Запропоновано авторами	
		I-й варіант	II-й варіант
Ставка податку	квартир і житлових будинків, що перебувають у власності одного платника податку, сумарна житлова площа яких не перевищує 740 м <sup>2</sup> – 1 % розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року; – для квартир та житлових будинків, житлова площа яких перевищує вищезначені розміри – 2,7 %	Прогресивна шкала із врахуванням коригуючих коефіцієнтів	Диференційований підхід стосовно платників податку
Пільги	База оподаткування об'єкта житлової нерухомості, що перебуває у власності фізичної особи – платника податку, зменшується: а) для квартири – на 120 м <sup>2</sup> ; б) для житлового будинку – на 250 м <sup>2</sup> ; в) для квартир і житлових будинків, що перебувають у власності одного платника податку – на 370 м <sup>2</sup>	Оподаткування загальної площі об'єктів нерухомості в межах соціальних норм визначених законодавством за єдиною ставкою – 0,1 % розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року; оподаткування загальної площі об'єктів житлової нерухомості, що перебувають у власності інвалідів першої і другої	Оподаткування об'єктів житлової нерухомості, що перебувають у власності інвалідів першої і другої групи, пенсіонерів та ветеранів війни за мінімальною ставкою

Елементи оподаткування	Відповідно до норм Податкового кодексу	Запропоновано авторами	
		I-й варіант	II-й варіант
Пільги		групи, пенсіонерів та ветеранів війни за єдиною ставкою – 0,1 % розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня звітного року	
Податковий період	Календарний рік	Календарний рік	

Джерело: розроблено авторами

Запропоновані підходи щодо удосконалення оподаткування нерухомого майна, відмінного від земельної ділянки, дадуть змогу, по-перше, розширити коло платників податку, дотримуючись принципу рівності та справедливості оподаткування, по-друге, збільшити надходження коштів до місцевих бюджетів, по-третє, покращити фінансування суспільних потреб територіальних громад, по-четверте, попередити ухилення від оподаткування об'єктів нерухомості.

Важливим тимчасово невикористаним резервом фінансового потенціалу територіальних громад є можливості підприємств комунальної власності. У підрозділі 2.2 монографії було доведено низький рівень ефективності їх функціонування, незначний економічний ефект від використання результатів їх діяльності у ході формування доходів місцевих бюджетів, що потребує нагального реформування підходів до фінансування відповідних суб'єктів господарювання.

У світовій практиці виділяють три основні моделі реорганізації об'єктів комунальної власності (табл. 3.4).

На думку науковців і практиків, для України найбільш прийнятним варіантом є французька модель, оскільки використання німецької вимагає вкладення значних бюджетних коштів, що до

цього часу і було характерним для вітчизняного досвіду фінансування діяльності підприємств місцевого господарства.

**Таблиця 3.4 – Порівняльна характеристика моделей реорганізації об’єктів комунальної власності**

Вид моделі	Характеристика	Переваги	Недоліки
Німецька	Передбачає акціонування, повний пакет акцій належить муніципалітету	Чіткий механізм управління	Відсутність можливості залучення додаткових коштів
Французька	Передача муніципальної власності на контрактних умовах в оренду або концесію приватному бізнесу	Залучення приватних інвестиційних ресурсів	Ризик у ціноутворенні і тарифному регулюванні, ускладнення механізму управління
Англійська	Повна приватизація об’єктів муніципальної власності із збереженням впливу регіональної влади	Залучення приватних інвестиційних ресурсів	Ризик договірних відносин

Джерело: розроблено авторами на основі [9, с. 12–13; 71, с. 219]

На сьогоднішній день в Україні одним із напрямів удосконалення діяльності об’єктів комунальної власності є реалізація проектів державно-приватного партнерства. За 1990–2011 роки органами місцевого самоврядування впроваджено 21 відповідний проект у галузі енергетики, телекомунікацій, водопостачання і водовідведення, що дозволило залучити інвестиційні ресурси в сумі 8 185 млн дол. або 69 % обсягу інвестицій у цілому по Україні [139; 195, с. 66]. Проте зазначений результат складає лише 0,5 % від кількості проектів і 0,6 % інвестиційних надходжень у світовій практиці використання державно-приватного партнерства. На думку авторів, прийняття Закону України «Про державно-приватне партнерство» [171] буде сприяти розвитку механізму залучення інвестиційних ресурсів у сферу діяльності об’єктів місцевого господарства.

Враховуючи, що основним джерелом формування фінансових ресурсів комунальних підприємств України є кошти терито-

ріальних громад, доцільно, на нашу думку, посилити взаємозв'язок між фінансуванням об'єктів комунальної власності і використанням результатів їх діяльності з метою формування бюджетних ресурсів місцевого значення. У процесі нашого дослідження було з'ясовано, що комунальні підприємства Полтавської області за 2006–2012 роки до державного бюджету сплатили, в середньому, у 10,7 рази більше, ніж до місцевих бюджетів. Тому, з метою збільшення власних коштів територіальних громад пропонуємо непрямі податки, що стягуються з підприємств комунальної власності, та кошти, які вилучаються до державного бюджету, включати до складу доходів другого кошика загального фонду місцевих бюджетів. Звісно, скористатися коштами, що вилучаються до державного бюджету, матимуть можливість лише бюджети-донори. Стосовно Полтавської області – це три міста обласного значення, територіальні громади яких володіють значною кількістю об'єктів житлово-комунального господарства незадовільного технічного стану, що потребує виділення коштів на його відновлення.

Реалізація відповідних пропозицій дасть можливість забезпечити:

- приріст власних бюджетних надходжень, зокрема обсягу доходів другого кошика у 1,5–1,9 рази, що, в свою чергу, сприятиме збільшенню обсягу цільового фінансування комунальних підприємств (рис. 3.2);
- підвищення ролі об'єктів комунальної власності у формуванні доходів місцевих бюджетів;
- збільшення можливості підприємств місцевого господарства щодо надання соціальних послуг;
- використання фінансових ресурсів, отриманих у результаті діяльності суб'єктів господарювання адміністративно-територіальних одиниць, для задоволення потреб, насамперед, територіальної громади;
- зменшення зустрічних фінансових потоків у ході фінансового вирівнювання за рахунок використання коштів, що вилучаються до державного бюджету, на формування доходів місцевих бюджетів.

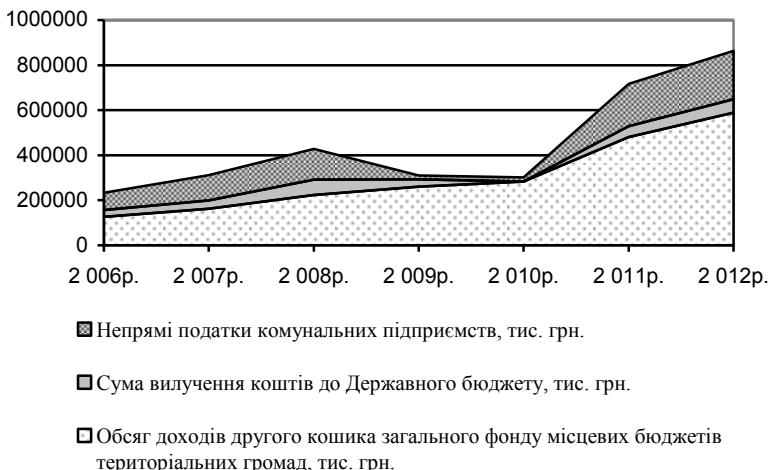


Рисунок 3.2 – Обсяг доходів другого кошика місцевих бюджетів, сума вилучення коштів до Державного бюджету та непрямі податки комунальних підприємств за 2006-2012 роки по Полтавській області, тис. грн

Джерело: складено авторами на основі даних [134; 136]

Одним із потенційних джерел додаткових ресурсів територіальних громад є кошти, залучені на фінансовому ринку. Досвід розвинених країн свідчить, що органи місцевого самоврядування не можуть нормально функціонувати, не здійснюючи місцевих запозичень шляхом випуску цінних паперів та не отримуючи позичок у банківських установах. Це сприяє вирішенню як поточних, так і довготермінових потреб, які пов'язані з фінансуванням видатків місцевих бюджетів та реформуванням підприємств комунального сектору.

Вивчення досвіду муніципальних облігаційних запозичень в Україні дозволяє виділити три періоди становлення національного ринку місцевих цінних паперів. Перший період (1995–1997 роки) – характеризувався зародженням ринку місцевих облігацій у нашій країні. За цей період було здійснено 15 емісій внутрішніх місцевих облігаційних позик, що дало можливість

залучити близько 322,5 млн грн або більше 150 млн доларів США [61, с. 73]. Активними учасниками становлення цього сегменту ринку цінних паперів в Україні були АР Крим, якою було емітовано місцевих облігацій на 120 млн грн, Одеська міськрада (61 млн грн), Київська міськрада (51,3 млн грн), Дніпропетровська міська та обласна ради (відповідно, 35 млн грн і 21 млн грн) та інші.

Доречно відмітити, що на території Полтавської області на той час місцеві облігації випускали обласна рада та міська рада м. Комсомольська. Отримані таким чином додаткові кошти були використані органами місцевої влади, в основному, на вирішення найактуальніших житлових і транспортних проблем регіонів.

Поряд з позитивними моментами першого періоду розвитку ринку місцевих цінних паперів в Україні, слід відмітити і негативні. Насамперед, це відсутність законодавчих актів, які повинні чітко регламентувати механізм випуску облігацій місцевих запозичень. У той період умови і порядок випуску цінних паперів визначав Закон України «Про цінні папери і фондову біржу» (втратив чинність 12.05.2006 р.). Згідно зі статтею 11 Закону, для випуску облігацій внутрішніх місцевих позик необхідно було лише відповідне рішення органу місцевого самоврядування, в якому повинні бути визначені емітент, умови випуску і порядок розміщення облігацій. При цьому наявність програми погашення та обслуговування боргу і програми цільового використання коштів, отриманих від розміщення місцевих облігацій, як необхідної умови при оформленні рішення щодо випуску облігацій підприємств, не вимагалось.

На недостатньому рівні був організований і бюджетний контроль за виконанням місцевими органами влади зобов'язань за запозиченнями, адже право на здійснення державного регулювання ринку цінних паперів в Україні Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (з 2011 р. – Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку) отримала лише наприкінці 1996 року, з введенням у дію відповідного закону. Проте згідно з цим законом, державна комісія здійснювала реєстрацію випуску лише акцій і облігацій підприємств, а повноваження щодо реєстрації випуску облігацій місцевих запозичень вона отримала

після введення в дію Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 48 «Про затвердження положення про порядок випуску і обігу облігацій місцевої позики» від 13 жовтня 1997 року. Усі питання щодо невиконання чи несвоечасного виконання зобов'язань за запозиченнями вирішувались на той момент у судовому порядку, що вимагало від інвесторів значних затрат часу і коштів.

Отже, ліберальні умови випуску та розміщення місцевих облігацій сприяли тому, що отримані в результаті запозичень кошти в окремих випадках мали не цільову інвестиційну спрямованість, а використовувались для здійснення фінансових інвестицій, що є досить ризиковим. Наслідком нецільового використання коштів та прикладом негативного впливу на подальший розвиток місцевих запозичень в Україні є оголошений у 1998 році міською радою м. Одеса дефолт щодо облігацій місцевих позик 1997 року.

Другий період (1998–2002 рр.) характеризувався різким зменшенням обсягів емісії на ринку муніципальних облігацій України. Протягом цього періоду ДКЦПФР було зареєстровано лише одну емісію муніципальних облігацій Броварівською міською радою (1998 р.) на 1 млн грн [145]. Основною причиною значного скорочення обсягу випуску місцевих облігацій стало запровадження Указом Президента України № 655 «Про порядок випуску та обігу облігацій місцевих позик» обов'язкового погодження з Міністерством фінансів України здійснення емісії облігацій внутрішніх місцевих позик. У свою чергу, міністерство, враховуючи наслідки Одеського муніципального займу та відсутність законодавчих актів, які повинні чітко регламентувати механізм випуску облігацій місцевих позик, протягом п'яти років дозволу на випуск відповідних цінних паперів емітентам не надавало. В результаті в Україні запозичення шляхом випуску облігацій місцевих позик не проводилися до 2003 року.

Третій період (з 2003 року до теперішнього часу) – характеризується удосконаленням правового поля обігу місцевих цінних паперів та розвитком національного ринку внутрішніх та зовнішніх місцевих облігацій. За 2003–2012 рр. органи місцевого самоврядування здійснили 65 випусків облігацій внут-

рішньої місцевої позики та чотири емісії облігацій зовнішньої позики, що дозволило залучити 5 379,3 млн грн та 900 млн доларів США, відповідно (табл. 3.5).

**Таблиця 3.5 – Динаміка розвитку ринку облігацій місцевих позик України за 2003–2012 роки**

Показники	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Кількість випусків облігацій місцевих позик, штук	1	2	10	6	8	15	3	–	8	12
Обсяг емісії облігацій внутрішніх місцевих позик, млн грн	150,0	45,0	350,0	83,5	156,3	974,0	370,0	–	584,5	5 680,25
Обсяг фактично здійснених внутрішніх місцевих позик, млн грн	100,0	25,0	350,0	33,5	114,3	444,0	280,0	–	257,5	3 775,0
Обсяг емісії облігацій зовнішніх місцевих позик, млн дол.	150,0	200,0	250,0	–	–	–	–	–	300,0	–
Частка емісії облігацій місцевих позик на ринку цінних паперів України, %	0,64	0,13	0,56	0,10	0,12	0,64	0,23	–	0,33	5,27
Частка емісії облігацій місцевих позик у формуванні доходів місцевих бюджетів України, %	0,67	0,20	1,24	0,21	0,27	1,58	0,39	–	0,30	3,70

Джерело: складено авторами за даними [141; 145]



Можливістю додаткового залучення коштів через ринок облігацій внутрішньої місцевої позики скористались на сьогодні 17 міських рад, правом розміщення облігацій місцевих позик на зовнішньому ринку – лише міська рада м. Київ [141; 145].

Цікавим є той факт, що обсяг національного ринку місцевих облігацій за 2003–2012 рр. був сформований на 92,8 % за рахунок випуску цінних паперів представницькими органами Автономної республіки Крим та шести міст України (рис. 3.3).

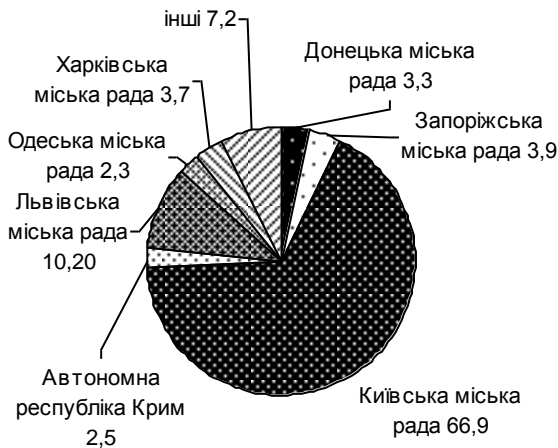


Рисунок 3.3 – Структура випуску облігацій внутрішніх місцевих позик України за 2003–2012 роки, %

Джерело: складено авторами за даними [141]

У цілому, можна зробити висновок про нестабільний та низький рівень розвитку національного ринку місцевих цінних паперів, а також про незначну роль залучених таким чином потенційних фінансових ресурсів у формуванні доходів місцевих бюджетів. Втім, у розвинених країнах світу саме місцеві запозичення є надійною основою фінансування муніципальних інвестиційних програм. Наприклад, у Франції за рахунок облігаційних позичок на фінансовому ринку формується 32–35 % загального бюджету місцевого самоврядування, у Нідерландах – 19 %, у Бельгії – 13 %, у Чехії – 11 %, в Іспанії – 10 % [241, с. 40].

На наш погляд, причинами такого стану розвитку ринку облігацій місцевих позик в Україні слід вважати:

- відносно короткий термін існування фондового ринку України, а, відповідно, відсутність досвіду здійснення муніципальних запозичень і, як наслідок, низький рівень професіоналізму структурних підрозділів місцевих органів самоврядування у сфері підготовки, забезпечення випуску, розміщення та обслуговування місцевих облігацій;

- наявність певних законодавчих обмежень розвитку ринку облігацій місцевих позик;

- відсутність прозорості та обмеженість доступу до інформації щодо діяльності емітентів місцевих запозичень в частині реалізації інвестиційних проектів.

Як відомо, емісія муніципальних облігацій потребує, у подальшому, витрат на обслуговування і погашення боргу, що створює додаткові проблеми для бюджетів наступних років. Зважаючи на те, що відсоткова ставка є важливим критерієм та конкурентною перевагою інструментів фінансового ринку, розмір доходів за місцевими облігаціями, з одного боку, має задовольняти суб'єктивні вимоги потенційних інвесторів щодо отримання належної плати за користування їх тимчасово вільними коштами. Проте, з іншого боку, виплата доходів за облігаціями не повинна обмежувати фінансування органами місцевого самоврядування поточних бюджетних програм. Враховуючи, що видатки на обслуговування боргу місцевих бюджетів здійснюються за рахунок загального фонду місцевих бюджетів, для досягнення дієвості й ефективності муніципальних позик, на наш погляд, розмір відсоткової ставки за борговими інструментами не повинен перевищувати темпу приросту доходів загального фонду місцевих бюджетів протягом терміну обігу відповідних цінних паперів.

Вивчення перспектив емісії облігацій внутрішніх місцевих позик України дозволяє стверджувати, що у рік погашення муніципального боргу на ці цілі органами місцевого самоврядування спрямовується від 26 до 100 % доходів бюджетів розвитку. Враховуючи, що доходи від відчуження майна комунальної власності та від продажу земельних ділянок несільськогосподарсько-

го призначення є обмеженим і вичерпним джерелом, а надходження від податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки – мінімальними, з метою погашення місцевих позик до бюджету розвитку передаються кошти із загального фонду. Відповідні дії, як і при обслуговуванні боргових зобов'язань, значно скорочують можливості фінансування, проте не лише поточних, а і капітальних видатків місцевих бюджетів. За таких умов пропонуємо запровадити обмеження розміру доходів бюджету розвитку, які направляються на погашення муніципального боргу, на рівні 20 %. У свою чергу, це потребуватиме стабільних, передбачуваних і достатніх фінансових ресурсів відповідної частини місцевого бюджету емітента. На наш погляд, такі надходження має забезпечити:

- за умови удосконалення підходів до оподаткування об'єктів нерухомості, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки;

- використання запозичених коштів від місцевих позик під конкретні інвестиційні проекти (об'єкти соціальної інфраструктури міста), які потенційно здатні забезпечити пряме або опосередковане збільшення надходжень до місцевих бюджетів.

До чинників, що стримують розвиток місцевих облігаційних позик доречно також віднести відношення самих приватних інвесторів до даного сектору фінансового ринку. Насамперед, – це недовіра до фінансових інструментів, які у процесі становлення ринку мали значну ризикованість, недостатня обізнаність та інформованість щодо особливостей муніципальних запозичень, відсутність необхідних мотиваційних умов щодо використання останніх. Тому населення, як правило, користується більш зрозумілими йому фінансовими інструментами.

Важливе значення для активізації діяльності органів місцевого самоврядування у ході залучення ресурсів фінансового ринку має також спроможність домогосподарств щодо здійснення заощаджень. Статистичні дані свідчать, що для населення України характерним є невисокий рівень заощаджень (рис. 3.4), який можна пояснити:

- низьким рівнем грошових доходів основної частини домогосподарств;

- насиченням ринку економічними благами при доступності кредитів у національній та іноземній валютах, що дозволяє задовольнити потреби населення споживчого характеру;
- відсутністю соціально-економічної стабільності розвитку держави, що провокує населення витратити на споживання весь поточний дохід.

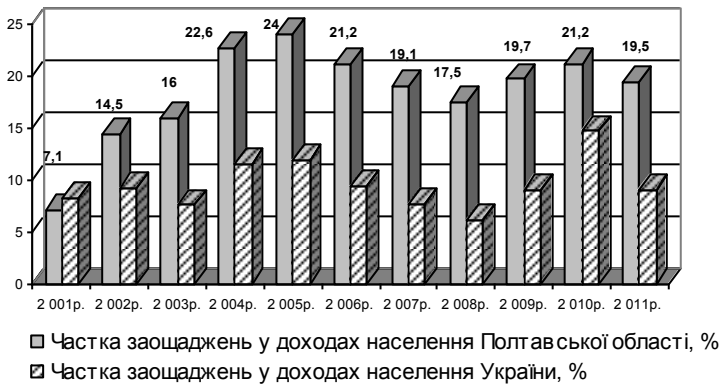


Рисунок 3.4 – Динаміка частки заощаджень у доходах населення за 2001–2011 роки

Джерело: складено авторами на основі даних [135; 137]

Утім, варто звернути увагу на значне перевищення темпів росту заощаджень та їх частки у доходах домогосподарств Полтавської області, порівняно із відповідними показниками по Україні за 2001–2011 роки (рис. 3.4). Тому активність населення регіону щодо здійснення заощаджень можна вважати позитивним моментом для розвитку інвестиційної діяльності міських рад у процесі освоєння можливостей фінансового ринку та залучення додаткових коштів на соціально-економічний розвиток територіальних громад.

Депозитні ресурси домогосподарств Полтавської області більш, ніж у 7 разів перевищують обсяг власних доходів місцевих бюджетів (дод. Ж). Слід відмітити, що у 2010–2012 роках населення регіону активізувало здійснення грошових вкладів у фінансових установах області. Зазначене свідчить, що представ-

ницьким органам Полтавської області для залучення такого значного потенційного фінансового ресурсу як заощадження домогосподарств регіону необхідно створити привабливі умови і зацікавити останніх щодо здійснення вкладень у розвиток власних територіальних громад.

Серед міст Полтавської області у 2012 році дозвіл на випуск місцевих облігацій отримала міська рада м. Кременчук на суму 25 млн грн з дохідністю 14 %, з терміном обігу – три роки [141]. При цьому протягом цього року процентні ставки для строкових депозитів терміном до 1 року коливалися у межах 16,2 %–21,7 %, від 1 до 2 років – 17 %–20,8 %, більше 2 років – 15,3 %–20,3 %. А пропозиції окремих банків-лідерів щодо відсоткових ставок на депозитному ринку для фізичних осіб сягали рівня 26 % [144]. Оскільки одержання доходів від вкладених коштів для населення є суттєвим мотивом формування заощаджень, розміщення Кременчуцькою міською радою облігаційних позик із низьким рівнем дохідності, на наш погляд, не стимулюватиме населення цієї територіальної громади до придбання таких інструментів фінансового ринку.

З огляду на позитивні тенденції інвестиційної активності домогосподарств Полтавської області та на кінцеву мету здійснення муніципальних позик (розвиток місцевої соціальної інфраструктури), міським органам самоврядування, на наш погляд, доречно скористатися можливістю отримання додаткових фінансових ресурсів саме за рахунок коштів населення територіальних громад регіону. При цьому, підвищити інвестиційну привабливість облігацій внутрішніх місцевих позик можна лише за рахунок реалізації подвійного ефекту, тобто досягнення рівноваги між задоволенням суспільних потреб громади і суб'єктивних вимог домогосподарств, як інвестора, і користувача благами відповідного міста. На наше переконання, випуск та розміщення зазначених фінансових інструментів дозволить, по-перше, забезпечити трансформацію заощаджень населення територіальних громад в інвестиції для забезпечення благоустрою міст регіону; по-друге, посилити роль територіальних громад та їх представницьких органів як гарантів реалізації місцевих проектів інвестиційного розвитку; по-третє, сприяти міжрегіональному руху капіталу.

Дефіцит власних бюджетних коштів та зростаюча потреба у фінансуванні підприємств комунальної власності Полтавської області потребує від представницьких органів територіальних громад також пошуку інших потенційних можливостей залучення фінансових ресурсів. Вирішити ці питання без фінансових інновацій досить складно. На нашу думку, саме створення спеціалізованої фінансової установи – комунального банку – сприятиме фінансуванню перспективних проєктів соціально-економічного розвитку територіальних громад.

Слід зауважити, що існуючі, зокрема, у Полтавській області банківські установи, за виключенням ПАТ «Полтава-банк» та ПАТ «Промислово-фінансовий банк», є філіями та відділеннями банків-юридичних осіб, зареєстрованих в інших містах України, насамперед, у Києві. Діяльність цих фінансових установ, як правило, направлена на формування депозитних ресурсів для фінансування власних бізнес-проєктів і отримання прибутку, що використовується за межами регіону. Банки – юридичні особи, зареєстровані у Полтавській області, також є звичайними комерційними банками, функціонування яких орієнтовано не на вирішення місцевих і регіональних завдань, а на отримання прибутку для власників. Тож створення комунального банку, на нашу думку, дозволить, використовуючи фінансові ресурси території, забезпечити задоволення потреб місцевої економіки й, безпосередньо, комунального господарства.

Правова основа розвитку таких банківських установ була закладена з прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування» (ст. 70). Проте сутність терміну «комунальний банк», як і «муніципальний банк», що є тотожним поняттям, та особливості їх функціонування вітчизняним законодавством не розкрито.

Значний досвід у створенні та функціонуванні таких фінансових установ мала Росія як у дореволюційний період [70, с. 88–93], так і в 20–30-ті роки XX століття [97, с. 18]. На даний час на території Російської Федерації активно здійснюють діяльність одинадцять муніципальних банків [146]. Науковці зазначають такі їх характерні ознаки [127]:

- по-перше, формування статутного капіталу за участю фі-

нансових ресурсів муніципалітетів, муніципальних підприємств та інших суб'єктів місцевої економіки;

- по-друге, виконання муніципальними органами ролі гарантів по зобов'язаннях муніципальних банків, оскільки фінансові ризики останніх страхуються стійкими та високодохідними активами – муніципальною нерухомістю й земельними ділянками в межах міста;

- по-третє, здійснення діяльності, яка, як правило, орієнтована на пріоритетні напрями розвитку муніципалітетів, за ініціативою яких вони були створені;

- по-четверте, обмеження функціонування муніципальних банків одним регіоном з метою ефективного використання фінансових ресурсів для фінансування потреб місцевого значення.

Отже, місією муніципальних банків є їх діяльність на користь міста та його мешканців. Враховуючи вищезазначене, заснування аналогічних фінансових установ в Україні розглядається нами як шлях оптимізації фінансових потоків на рівні та на користь територіальних громад.

Згідно із Законом України «Про банки і банківську діяльність», банківські установи створюються у формі публічного акціонерного товариства або кооперативного банку [165]. Мінімальний розмір статутного капіталу на момент державної реєстрації юридичної особи, яка має намір здійснювати банківську діяльність, не може бути меншим 120 млн грн. Тому перспективи створення комунальних (муніципальних) банків в Україні є реальними лише для фінансово спроможних територіальних громад, які мають за мету забезпечити свій подальший соціально-економічний розвиток.

Варто зазначити, що річний обсяг доходів основних місцевих бюджетів-донорів Полтавської області (без міжбюджетних трансфертів) у 2012 році складав 736 млн грн у м. Полтава та 669 млн грн у м. Кременчук, а видатків – 975 млн грн та 945 млн грн, відповідно. Зрозуміло, що за таких умов представницькі органи цих міст не зможуть спрямувати, в середньому, 17,1 % річного доходу місцевого бюджету на формування статутного капіталу комунального (муніципального) банку, проте залучення додаткових ресурсів для фінансування соціальної інфраструктури вони потребують.

Одночасно слід згадати, що, зокрема, для новостворених банків Російської Федерації норматив мінімального розміру статутного капіталу становить на даний час 300 млн руб. (ст. 11 Федерального Закону «О банках и банковской деятельности»), що за обмінним курсом на початок 2013 року дорівнює 78 млн грн [127]. А законодавством країн Європейського Союзу, які порівняно із Україною мають значно вищий рівень економічного розвитку, при створенні банківських установ мінімальний розмір статутного капіталу визначений на рівні 5 млн євро, що у 2,4 рази менше вітчизняного нормативу [246]. Варто відмітити також передбачену Директивою Євросоюзу можливість зниження рівня цього показника до 1 млн євро по відношенню до певних категорій кредитних установ, яку активно використовують, зокрема, при заснуванні кооперативних банків.

Слід зазначити, що в Україні функціонує єдиний банк, створений за участю коштів територіальної громади міста – це київський банк «Хрещатик». Серед його засновників: Головне фінансове управління Київської міської державної адміністрації, «Київметрополітен», «Київводоканал», «Київенерго», «Київхліб», «Київжилексплуатація» та інші [133]. Найбільшими частками у статутному капіталі банку на кінець 2012 року володіють ТОВ «КФ «Укрфінком» – 37,35 %, ТОВ «Маркет Інвест Груп» – 24,98 % та Головне фінансове управління виконавчого органу Київської міської ради – 24,79 %.

Незважаючи на участь у статутному капіталі банку фінансових ресурсів територіальної громади, безпосередня підтримка суб'єктів місцевої економіки не є місією ПАТ «Хрещатик». Зокрема, кредитна заборгованість комунальних підприємств м. Києва перед цим банком станом на 31.12.2012 р. склала 5,1 % від загального обсягу заборгованості за наданими кредитами корпоративним позичальникам, що свідчить про намір банківської установи диверсифікувати кредитну заборгованість та не залежати від комунального сектора міста.

Звісно, комерційний характер комунального (муніципального) банку передбачає отримання фінансової вигоди від вкладених в його діяльність коштів. Проте функціональне призначення такої фінансової установи, на наш погляд, полягає у виконанні



ролі фінансового посередника при реалізації програм соціально-економічного розвитку територіальної громади. Отже, прибуток такого банку, за вирахуванням виплачених дивідендів, повинен використовуватися лише на користь місцевого господарства. Враховуючи вищезазначене, вважаємо, що ПАТ «Хрещатик» не є комунальною (муніципальною) банківською установою, оскільки мета і функції його діяльності не відрізняються від звичайних комерційних банків.

Науковець і практик В. Й. Карпінець, який займається проблематикою функціонування банківських установ, пов'язаних зі сферою місцевого самоврядування, зазначає, що незалежно від частки у статутному капіталі муніципального банку контроль за ним має належати саме представницьким органам і це положення повинно бути зафіксоване в його статуті [78, с. 193]. Таке твердження, на наш погляд, є дискусійним. З одного боку, підпорядкованість – дійсно є важливим критерієм функціонування комунального (муніципального) банку. Адже участь у формуванні статутного капіталу й, що важливо, гарантування фінансових обов'язків за рахунок власних активів територіальної громади надає їй можливість через органи місцевого самоврядування здійснення вирішального впливу на управління такою банківською установою. Проте, з іншого боку, розмір частки у структурі власності фінансової установи повинен на законодавчому рівні забезпечити представницьким органам територіальних громад право контролю над діяльністю банку. Це дасть змогу попередити порушення прав й інтересів інших акціонерів. Отже, структура власності, на нашу думку, також має важливе значення для визнання банку комунальним (муніципальним).

Для створення зазначеного типу банку, наприклад, у м. Львів, В. Й. Карпінець пропонує таку структуру статутного капіталу: 25 % акцій повинні належати Європейському банку реконструкції і розвитку, оскільки входження міжнародної авторитетної фінансово-кредитної установи в капітал банку, особливо на початку діяльності, сприятиме позитивному іміджу останнього; 25 % – юридичним особам – резидентам, у тому числі банкам; 25 % – фізичним особам – мешканцям міста; 25 % – міській раді [78, с. 195].

Проте, згідно зі статтею 42 Закону України «Про акціонерні товариства» [164], рішення з питань, що мають вирішальний вплив на управління та (або) діяльність товариства, приймається більш як трьома чвертями голосів акціонерів, які зареєструвалися для участі у загальних зборах та є власниками акцій, які беруть участь у голосуванні з відповідних питань. Це свідчить, що володіння органами місцевого самоврядування у статутному капіталі банку часткою у розмірі 25 % не завжди може забезпечити вплив на рішення щодо питань, які потребують кваліфікованої більшості голосів на загальних зборах акціонерів.

Результати проведеного дослідження дозволяють комунальним (муніципальним) визнати в Україні банк:

1) з часткою участі представницьких органів територіальної громади у формуванні статутного капіталу за рахунок коштів місцевого бюджету і комунальних підприємств у розмірі не менше 25 % плюс одна акція;

2) який в управлінні підпорядкований територіальній громаді, що дає можливість представницьким органам здійснювати контроль над ним;

3) метою діяльності якого є поєднання комерційних і суспільних інтересів для задоволення потреб територіальної громади.

Відповідно, статутний капітал комунального (муніципального) банку, на наш погляд, може бути сформований за рахунок:

- коштів місцевого бюджету територіальної громади та чистого прибутку комунальних підприємств міста (не менше 25 % плюс одна акція);

- заощаджень населення – мешканців міста (25 % акцій);

- тимчасово вільних коштів юридичних осіб, зареєстрованих на території міста (25 % акцій);

- тимчасово вільних коштів інших юридичних осіб (решта відсотків акцій).

Вищезазначений підхід до структури статутного капіталу банку надасть можливість територіальній громаді міста опосередковано через представницькі органи володіти контрольним пакетом акцій та здійснювати контроль за діяльністю такої фінансової установи.

Отже, комунальним (муніципальним) банком пропонуємо вважати фінансову установу, яка на підставі ліцензії здійснює

банківську діяльність з метою пріоритетного фінансування проєктів соціально-економічного розвитку територіальної громади та є підзвітною і підконтрольною її представницьким органам місцевого самоврядування.

Органами управління комунального (муніципального) банку є загальні збори акціонерів (учасників), наглядова рада та правління (рада директорів). Їх повноваження формуються на основі положень законів України «Про банки і банківську діяльність» (ст. 37–45) і «Про акціонерні товариства» (ст. 32–63) та прописуються в статуті банку.

Окремі питання, що належать до виключної компетенції загальних зборів комунального (муніципального) банку, повинні бути попередньо погоджені на сесії міської ради територіальної громади. До таких питань слід віднести:

- визначення основних напрямів діяльності банку;
- внесення змін і доповнень до статуту банку;
- прийняття рішення щодо збільшення або зменшення статутного капіталу банку, про розміщення додаткових випусків акцій;
- затвердження положень про загальні збори акціонерів (учасників), наглядову раду, правління (раду директорів) та ревізійну комісію банку, а також внесення змін до них;
- обрання та припинення повноважень голів і членів наглядової ради, ревізійної комісії;
- затвердження звіту про річні результати діяльності банку та прийняття рішення щодо розподілу прибутку й затвердження розміру річних дивідендів;
- припинення діяльності банку, призначення ліквідатора, затвердження ліквідаційного балансу.

Наглядова рада банку як орган, що здійснює захист прав акціонерів (учасників), обирається з їх представників та в межах компетенції контролює й регулює діяльність правління (ради директорів). Враховуючи, що органи місцевого самоврядування представляють інтереси територіальної громади, із загальної кількості членів наглядової ради половина призначається міською радою, а інші є представниками юридичних осіб-акціонерів банку.

Виконавчим органом комунального (муніципального) банку, який здійснює управління його поточною діяльністю та організовує виконання рішень загальних зборів і наглядової ради є правління (рада директорів). Голова та члени виконавчого органу обираються та звільняються наглядовою радою банку за погодженням на сесії міської ради територіальної громади.

Серед основних видів діяльності комунального (муніципального) банку слід виділити:

- залучення депозитних вкладів населення області;
- оперативне використання тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів та комунальних підприємств;
- кредитування населення, малого і середнього бізнесу (впровадження кредитування на пільгових умовах співвласників банку й підприємств комунального сектору області. Зниження відсоткових ставок має бути компенсоване за рахунок чистого прибутку банківської установи, що залишається після виплати дивідендів її акціонерам);
- кредитування створення і функціонування об'єктів міської невинробничої інфраструктури, екологічних й оздоровчих підприємств, благоустрою міста та прилеглих до нього територій тощо;
- професійну діяльність на ринку цінних паперів в частині розміщення і обслуговування місцевих облігаційних запозичень.

На наш погляд, функціонування комунального (муніципального) банку сприятиме зближенню економічних суб'єктів адміністративно-територіальної одиниці з місцевим господарством за рахунок використання їх фінансових ресурсів на фінансування пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку територіальної громади та дозволить розв'язати низку проблемних питань підприємств комунального сектору. Враховуючи початковий розмір статутного капіталу цієї фінансової установи та норматив співвідношення регулятивного капіталу до зобов'язань, який має бути не меншим 10 % [177], комунальний (муніципальний) банк в процесі своєї діяльності може залучити фінансових ресурсів для забезпечення вищезазначених потреб, як мінімум, на суму 1,2 млрд грн. Доречно зауважити, що відповідна сума в 1,2 рази перевищує розмір видатків бюджетів-донорів територіальних громад Полтавської області, зокрема м. Полтави і м. Кременчук.

Для забезпечення можливості створення комунальних (муніципальних) банків необхідно на законодавчому рівні чітко встановити порядок їх заснування. Крім цього, з метою сприяння розвитку, з одного боку, адміністративно-територіальних одиниць, з іншого боку, банківської системи країни в цілому, за рахунок створення й функціонування різних типів банків, доречним, на наш погляд, є або запровадження диференційованого підходу до формування мінімального розміру статутного капіталу новостворених установ залежно від мети та функцій їх діяльності, або, взагалі, зниження нормативного значення цього показника.

Таким чином, удосконалення механізму справляння податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, реформування підходів до фінансування суб'єктів господарювання комунальної власності, залучення додаткових коштів через інструменти та інфраструктуру фінансового ринку дозволить територіальним громадам та їх представницьким органам не лише збільшити обсяг власних фінансових ресурсів, а і створити необхідні умови для соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

### **3.2. Удосконалення оподаткування доходів фізичних осіб як засіб покращення фінансового забезпечення територіальних громад**

Проведене дослідження фінансового потенціалу територіальних громад в Україні виявило низку проблем, пов'язаних із недостатністю коштів для їх ефективного функціонування та соціально-економічного розвитку. Перед представницькими органами постійно постають завдання пошуку стабільних джерел фінансування місцевих бюджетів, які мають сприяти формуванню достатнього обсягу коштів для виконання покладених на місцеве самоврядування функцій і завдань.

На сьогоднішній день для країн світу, що розвиваються, у тому числі, і для України, актуальною є проблема значного майнового розшарування. У нашій державі доходи найбагатших громадян у 40 разів перевищують доходи найбідніших. Вищий

показник мають лише латиноамериканські та африканські країни. Відомий бізнесмен і філантроп Джордж Сорос, який за останні роки передав на доброчинність понад 8 млрд доларів, вважає, що немає альтернативи підвищенню податків для найбагатших громадян [242, с. 28]. Отже, збільшення надходжень від оподаткування надвисоких доходів є, на наш погляд, значним потенційним резервом, реалізація якого, зокрема, в Україні буде сприяти покращенню фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Науковці і практики [100; 102; 152; 198; 200] вже протягом тривалого часу ведуть дискусію стосовно вдосконалення порядку оподаткування доходів фізичних осіб, який відіграє значну роль у формуванні доходної частини місцевих бюджетів. На думку окремих фахівців, одним із можливих варіантів збільшення надходжень від податку з доходів фізичних осіб є повернення до прогресивної шкали оподаткування доходів громадян. Адже за допомогою прогресивних ставок можна зменшувати податкове навантаження для малозабезпечених верств населення і посилювати для осіб з високими і надвисокими доходами. Слід зазначити, що відповідний порядок оподаткування доходів фізичних осіб застосовувався до 2004 року, зокрема, до введення в дію Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб».

Кардинальна зміна у 2004 р. підходу до стягнення даного податку дійсно мала негативний вплив на формування доходів місцевих бюджетів (рис. 3.5). Втрати доходної частини місцевих бюджетів регіону від кожної працездатної особи склали, у середньому, 27,30 грн (табл. 3.6).

Загалом, місцеві бюджети Полтавської області порівняно з попереднім 2003 роком, недоотримали податку на доходи фізичних осіб 34,6 млн грн або 7,8 %. Слід відмітити, що така сума податкових надходжень могла б забезпечити фінансування більше 15 % видатків регіону на соціальний захист та соціальне забезпечення. Якщо врахувати, що середній приріст надходжень податку з доходів громадян за 2000–2003 рр. складає близько 28,6 %, то втрати доходів місцевих бюджетів області в результаті зміни порядку розрахунку вищезазначеного податку в цілому є значно вищими.



Рисунок 3.5 – Динаміка надходжень податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів Полтавської області за 2001–2012 роки

Джерело: складено авторами на основі даних [136]

Таблиця 3.6 – Результати розрахунку податку на доходи фізичних осіб за різними методами

Розрахунок прибуткового податку з доходів громадян відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» (за шкалою)	Розрахунок податку з доходів фізичних осіб відповідно до Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» (за єдиною ставкою)
$19,55 + 20\% (560,00 - 170,00) = 97,55 \text{ грн,}$ <p>де 560,00 грн – середня заробітна плата по Полтавській області у 2004 році;  19,55 грн – сума податку із заробітної плати до 170,00 грн;  20 % – ставка податку із заробітної плати, що перевищує 170,00 грн.</p>	$(560,00 - 560,00 \cdot 3,5\%)13\% = 70,25 \text{ грн,}$ <p>де 560,00 грн – середня заробітна плата по Полтавській області у 2004 році;  3,5 % – відрахування до Пенсійного фонду (2 %), до Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (1 %), до Фонду соціального страхування на випадок безробіття (0,5 %);  13 % – ставка єдиного податку, що діяла у 2004 році.</p>

Джерело: розраховано авторами на основі [76; 185; 186]

Проте підвищення у 2005 р. мінімальної заробітної плати в Україні, у середньому, в 1,4 рази призвело до збільшення розміру посадових окладів, а також сукупних доходів громадян (середньомісячна заробітна плата по Україні і по області також зросла в 1,4 рази), що мало позитивний вплив на збільшення надходжень податку з доходів фізичних осіб у цьому періоді. Зокрема, у 2005 р. відповідні надходження зросли на 29,8 % проти рівня 2004 р. та на 19,7 % проти 2003 р. (рис. 3.5). Необхідно звернути увагу на те, що в останні роки (за виключенням 2009 р. як періоду поглиблення фінансової кризи) спостерігалося збільшення не лише абсолютного обсягу надходжень цього податку, а і щорічних темпів їх зростання.

Податок з доходів фізичних осіб займає першу позицію у структурі податкових платежів до місцевих бюджетів Полтавської області за 2001–2012 роки, забезпечуючи формування більше 75 % таких коштів, а серед джерел формування сукупних доходів – другу, після офіційних трансфертів, що в середньому відповідає 33 %. Вищезазначене свідчить про значну ступінь залежності доходів територіальної громади від цього доходного джерела. Отже, перехід на новий порядок оподаткування доходів громадян, навіть незважаючи на втрату певної суми надходжень податку з доходів фізичних осіб, не зменшив його ролі у формуванні податкових платежів та доходів місцевих бюджетів області. При цьому слід зауважити, що зазначені структурні позиції цього податку є наслідком, насамперед, негативних змін у структурі бюджетних ресурсів регіону та зменшення частки коштів, які призначені і використовуються для фінансування місцевого самоврядування.

Вищезазначене змушує більш уважно проаналізувати особливості оподаткування доходів громадян за різними методами (за шкалою, за єдиною ставкою та у відповідності до практики, що діє сьогодні).

Відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» та Інструкції про прибутковий податок з громадян (Наказ ДПА України) [76; 186], доходи громадян за основним місцем роботи оподатковувалися за прогресивною шкалою, яка включала п'ять ставок прибуткового податку 10 %, 15 %, 20 %, 30 % і 40 %, а доходи за додатковим



місцем роботи або з інших джерел за єдиною ставкою 20 %. Використання шкали забезпечувало соціальну підтримку малозабезпечених верств населення шляхом запровадження неоподаткованого мінімуму доходів громадян та застосування диференційованого і прогресивного підходу до оподаткування громадян за основним місцем роботи. Зокрема, із збільшенням доходів громадян застосовувалися вищі ставки прибуткового податку та зростала його частка в них (табл. 3.7). При цьому слід зауважити, що із збільшенням заробітної плати темп зростання частки прибуткового податку уповільнювався.

**Таблиця 3.7 – Частка прибуткового податку, розрахованого за прогресивною шкалою, у доходах громадян станом на 1.01.2003**

№ п/п	Інтервали величини місячного доходу фізичних осіб у розмірі мінімальної заробітної плати (МЗП)	Частка прибуткового податку у місячному доході, %	Відхилення частки прибуткового податку в межах інтервалу, % (+, -)	Темп зростання частки прибуткового податку, %
1	від 1 МЗП до 5 МЗП	від 12,19 до 18,44	+6,25	151,27
2	понад 5 МЗП до 10 МЗП	від 18,44 до 24,52	+6,08	132,97
3	понад 10 МЗП до 15 МЗП	від 24,52 до 29,68	+5,16	121,04
4	понад 15 МЗП до 20 МЗП	від 29,68 до 32,26	+2,58	108,69
5	понад 20 МЗП до 25 МЗП	від 32,26 до 33,81	+1,55	104,80
6	понад 25 МЗП до 30 МЗП	від 33,81 до 34,84	+1,03	103,05
7	понад 30 МЗП до 35 МЗП	від 34,84 до 35,58	+0,74	102,12
8	понад 35 МЗП до 40 МЗП	від 35,58 до 36,13	+0,55	101,54
9	понад 40 МЗП до 45 МЗП	від 36,13 до 36,56	+0,43	101,19
10	понад 45 МЗП до 50 МЗП	від 36,56 до 36,90	+0,34	100,93

Джерело: розраховано авторами на основі [76; 186]

У ході дослідження оподаткування громадян за прогресивною шкалою виявлена також інша цікава залежність для малих (від 1 МЗП до 5 МЗП), які оподатковувалися за ставкою 20 % і для надвисоких (понад 15 МЗП) доходів, з яких податок стягувався за ставкою 40 %. Зокрема, із збільшенням вищезазначених доходів темпи зростання прибуткового податку уповільнюються. Наприклад, якщо доходи громадян збільшуються вдвічі, то сума прибуткового податку зростає або в 2,64–2,75 рази, або в 2,18 рази, залежно від розміру об'єкта оподаткування (рис. 3.6). При цьому необхідно врахувати, що із збільшенням доходів від 5 до 15 МЗП темп росту прибуткового податку, навпаки, прискорюється, так як ставка прибуткового податку поступово зростає від 20 % до 40 %.

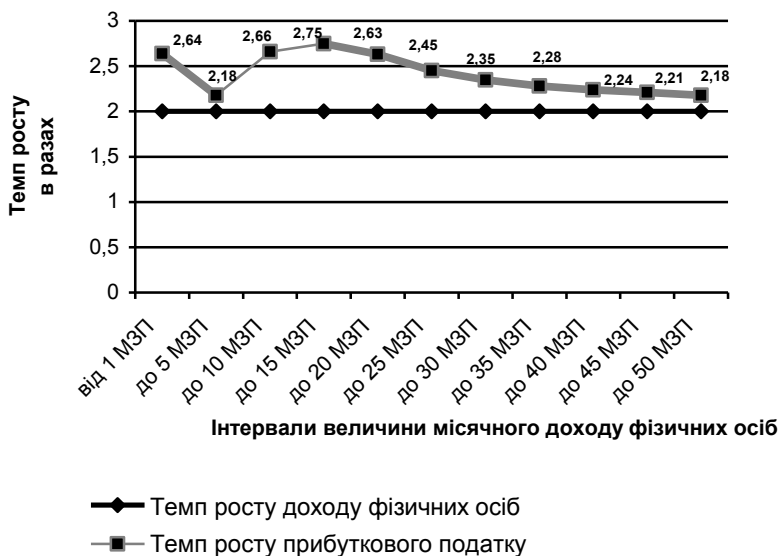


Рисунок 3.6 – Співвідношення темпів зростання доходів фізичних осіб за основним місцем роботи та прибуткового податку, розрахованого за прогресивною шкалою станом на 1.01.2003

Джерело: складено автором на основі [76; 186]

На думку багатьох фахівців, діюча на той час система оподаткування доходів громадян через високі ставки прибуткового податку несла у собі велике фіскальне навантаження на офіційну заробітну плату, що і слугувало основним мотивом для формування «тіньового фонду оплати праці» у нашій країні. Проте, наприклад, у Швеції найвища ставка прибуткового податку становить 56,4 % і, при цьому, в країні відсутнє значне майнове розшарування та виплата неофіційної заробітної плати у «конвертах» [242]. Високі граничні ставки цього податку запроваджено також у Бельгії – 53,7 %, Нідерландах – 52,0 %, Данії – 51,5 %, рівень яких за період з 2000 р. по 2010 р. знизився на 7–8 %; у Великобританії, навпаки, підвищився з 40,0 % до 50,0 %; стабільною залишається ставка у Австрії та Японії – 50,0 %; у Австралії, Греції, Китаї та Хорватії – 45 %; ставка ПДФО більше 45 % характерна для Італії, Фінляндії, Франції та Норвегії [37; 248, с. 109].

Недоліком зазначеного порядку оподаткування доходів фізичних осіб, на наш погляд, були дуже незначні «інтервали» зміни податкових ставок та використання єдиної ставки для надвисоких доходів. Одним із принципів оподаткування, які вперше були сформульовані А. Смітом, є принцип справедливості. Звісно, досягти загальної соціальної гармонії та задоволення інтересів усіх платників податків у будь-якому суспільстві надзвичайно важко. Застосування диференційованого і прогресивного оподаткування доходів громадян, з однієї сторони, відповідає принципу соціальної справедливості, з іншої сторони, встановлення єдиної ставки для надвисоких доходів (зокрема, 40 %) дію даного принципу порушує. Тому, на нашу думку, в процесі оподаткування доходів фізичних осіб повинні бути створені однакові умови для всіх платників податку, незалежно від їх статків. Диференційованого підходу потребують не тільки малі, середні, високі, а і надвисокі доходи.

Із введенням в дію Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» було запроваджено новий підхід до оподаткування доходів громадян. При цьому скасовано прогресивну систему, а започатковано оподаткування доходів за основним та неосновним місцем роботи за єдиною ставкою (з 2004 р. по 2006 р. –

13 %, з 2007 р. по 2010 р. – 15 %). Також серед основних особливостей нового порядку оподаткування доходів у вигляді заробітної плати слід виокремити наступні [185]:

- запровадження системи податкових соціальних пільг, на суму яких зменшується сума загального місячного оподаткованого доходу у вигляді заробітної плати за одним місцем нарахування;

- застосування податкової соціальної пільги для будь-якого платника (у 2004 р. у розмірі 30 % мінімальної заробітної плати, станом на 1 січня звітного податкового року, з 2005 р. – 50 %) лише до доходу, розмір якого не перевищує суми місячного прожиткового мінімуму, діючого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року, помноженого на 1,4 та округленого до найближчих 10 гривень;

- зменшення місячного оподаткованого доходу у вигляді заробітної плати на суму збору до Пенсійного фонду України та внесків до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, які, відповідно до законодавства, справляються за рахунок доходу найманої особи;

- встановлення граничного розміру заробітної плати, з якої здійснюється утримання внесків до Пенсійного фонду України та до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, у сумі, що не перевищує п'ятнадцятикратного місячного прожиткового мінімуму, діючого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року.

Результатом переходу на новий механізм оподаткування доходів громадян стало наступне. По-перше, розмір частки податку з доходів фізичних осіб у заробітній платі громадян коливався у межах від 0 до 14,99 % (із врахуванням соціальної пільги), від 14,72 % до 14,99 % (без врахування соціальної пільги). По-друге, у міру наближення до граничного розміру заробітної плати, з якої здійснюються утримання внесків до Пенсійного фонду України та до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, частка податку у доходах громадян мала тенденцію до зменшення, а понад вищезазначений розмір, тобто із збільшенням надвисоких доходів, навпаки, підвищувалася (табл. 3.8).

**Таблиця 3.8 – Порівняльна характеристика частки податку на доходи фізичних осіб у доходах громадян, розрахованого за єдиною ставкою, станом на 1.01.2007 р. та за двома ставками, станом на 1.01.2013 р.**

Інтервали величини місячного доходу фізичних осіб у розмірі мінімальної заробітної плати (МЗП)	Частка ПДФО у доходах громадян, розрахованого за єдиною ставкою (15 %), станом на 1.01.2007 р., %		Частка ПДФО у доходах громадян, розрахованого за двома ставками (15 % і 17 %), станом на 1.01.2013 р., %	
	із врахуванням соціальної пільги	без врахування соціальної пільги	із врахуванням соціальної пільги	без врахування соціальної пільги
<i>від 1 гривні до 10 МЗП:</i>				
– до граничного розміру застосування податкової соціальної пільги	від 0 до 10,63	від 14,72 до 14,51	від 0 до 9,09	14,46
– понад граничний розмір застосування податкової соціальної пільги	від 14,69 до 14,51		14,46	
<i>понад 10 МЗП:</i>				
– до граничного розміру заробітної плати для утримання внесків до Пенсійного фонду України та до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування	від 14,51 до 14,49	від 14,51 до 14,49	від 14,46 до 15,25	від 14,46 до 15,25
– понад граничний розмір заробітної плати для утримання внесків до Пенсійного фонду України та до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування	від 14,49 до 14,99*	від 14,49 до 14,99*	від 15,25 до 16,97*	від 15,25 до 16,97*

\* Частка податку з доходів фізичних осіб у доходах, розмір яких кратний 1 000 МЗП.

Джерело: розраховано авторами на основі [156; 174; 175; 176; 182; 185]

Звісно, застосування єдиної ставки в процесі оподаткування доходів громадян за основним та неосновним місцем роботи значно спрощувало механізм нарахування податку на доходи фізичних осіб та зменшувало податковий тиск на платників. Проте, на наш погляд, такий підхід не відповідає принципу соціальної справедливості, оскільки фізичні особи із більшими статками (до граничного розміру заробітної плати для утримання внесків до державних страхових фондів) мають менше фіскальне навантаження на заробітну плату у вигляді вищезазначеного податку, ніж доходи менш забезпечених громадян.

Вважається, що кардинальна зміна механізму оподаткування доходів громадян, зокрема, застосування єдиної ставки, повинна була змінити відношення фізичних та юридичних осіб до дотримання податкового законодавства, допомогти усвідомити потребу сплати податків та сприяти вирішенню проблеми щодо масштабної легалізації оплати праці.

Проте, вищезазначена проблема і на сьогоднішній день для нашої країни залишається актуальною у зв'язку із значним податковим навантаженням на фонд заробітної плати. Адже в Україні, за даними незалежних аналітичних інститутів, в середньому 43 % доходу використовується на соціальні виплати, пов'язані з фондом оплати праці, натомість в країнах Європейського Союзу – 26,2 %, у світі – близько 15–16 % [114, с. 235].

Наступним етапом реформування порядку оподаткування доходів громадян можна вважати запровадження Податковим кодексом України двох ставок податку на доходи фізичних осіб, отриманих за основним та додатковим місцем роботи (15 % і для доходів, що перевищують десятикратний розмір мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня звітного податкового року, – 17 %), а також зміну граничного розміру заробітної плати, з якої здійснюється утримання єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (сімнадцятикратний розмір місячного прожиткового мінімуму, діючого для працездатної особи на 1 січня звітного податкового року) [156; 182].

Порівняно із порядком нарахування податку на доходи фізичних осіб за єдиною ставкою, зміни, внесені Податковим кодексом України, дали можливість зменшити податкове наван-

таження на платників, заробітна плата яких не перевищує 10 МЗП і, навпаки, підвищити податкове навантаження щодо високих і надвисоких доходів (табл. 3.8). При цьому, на нашу думку, заслуговує на увагу наступне.

По-перше, це забезпечення однакового підходу до громадян, доходи яких у формі заробітної плати не перевищують 10 МЗП станом на 1 січня звітного податкового року. Дані доходи оподатковуються за єдиною ставкою 15 %, темп росту суми податку з вищезазначених доходів відповідає темпу росту самих доходів, відповідно, частка податку (без врахування соціальної пільги) є стабільною в розмірі 14,46 % (табл. 3.8, рис. 3.3).

Проте, якщо взяти до уваги, що середня заробітна плата в Україні за 2001–2011 рр. перевищувала МЗП не більш ніж в 2,8 рази, то можна зробити висновок, що основними платниками податку є громадяни, заробітна плата яких не перевищує 5 МЗП (рис. 3.7). Тому, на наш погляд, доречним є збільшення податкового навантаження на платників із доходом від 5 до 10 МЗП шляхом запровадження додаткової ставки податку на доходи фізичних осіб у розмірі 16 %.

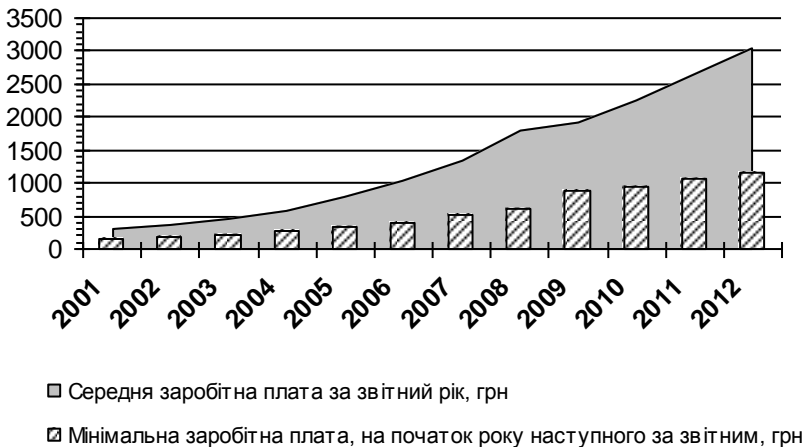


Рисунок 3.7 – Динаміка середньої заробітної плати та мінімальної заробітної плати в Україні за 2001–2012 роки, грн

Джерело: складено авторами на основі [137]

По-друге, в оподаткуванні доходів громадян у формі заробітної плати за єдиною ставкою 17 %, як і при використанні єдиної ставки прибуткового податку 40 % за прогресивною шкалою, простежується цікава залежність: із ростом доходів, а саме понад 20 МЗП, темп росту ПДФО уповільнюється, частка податку підвищується, проте повільними темпами (табл. 3.9, рис. 3.8).

**Таблиця 3.9 – Темп росту ПДФО, розрахованого відповідно до діючого порядку оподаткування доходів фізичних осіб станом на 1.01.2013 р.**

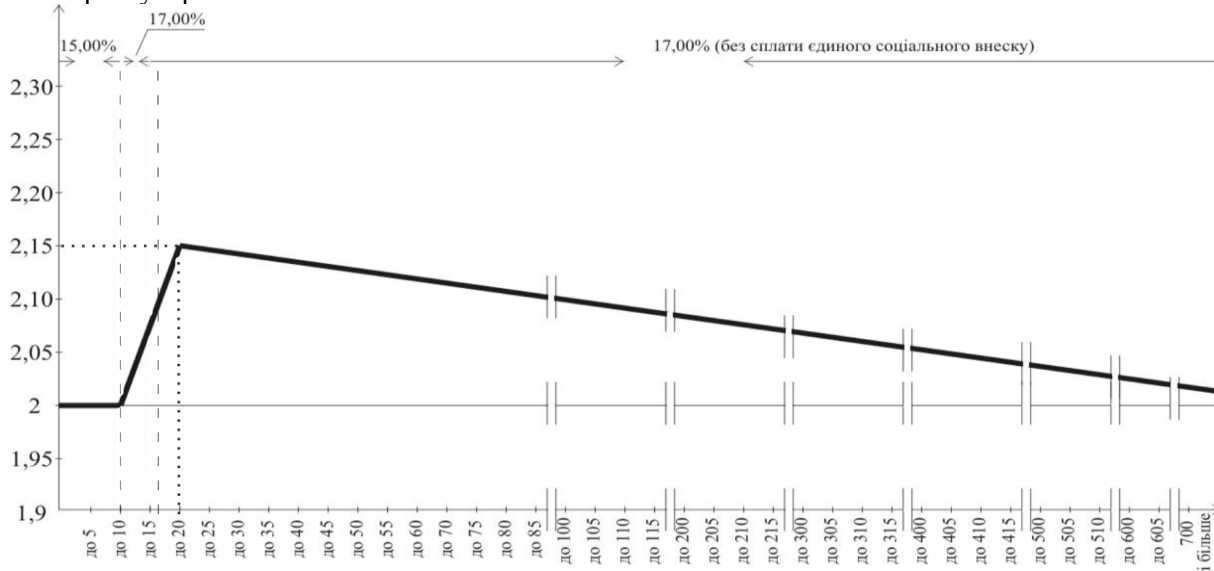
Доход в межах розміру мінімальної заробітної плати (МЗП)	Сума доходу, грн	Сума ПДФО, грн	Темп росту ПДФО, в разях	Частка ПДФО, %	Абсолютний приріст частки ПДФО, %
10 МЗП	11 470	1 658,6	х	14,46	х
20 МЗП	22 940	3 559,37	2,15	15,51	+1,05
40 МЗП	45 880	7 459,17	2,09	16,25	+0,74
80 МЗП	91 760	15 258,77	2,04	16,63	+0,38
160 МЗП	183 520	30 857,97	2,02	16,81	+0,18

Джерело: розраховано авторами на основі [156; 182]

З метою зменшення соціальної нерівності та зниження частки тіньової економіки Міністерство фінансів України і Державна податкова служба України у 2012 р. ініціювали введення прогресивної шкали оподаткування доходів фізичних осіб, ліквідацію верхньої межі для нарахування соціальних внесків, підвищення ставки для найбільш заможних громадян, запровадження зниженої ставки для людей з низьким рівнем доходів [198]. Зокрема, якщо база оподаткування доходів у формі заробітної плати в календарному місяці не перевищує суму, що дорівнює розміру МЗП, встановленої законом на 1 січня звітного податкового року, помноженого на 1,4, застосовується ставка 10 відсотків. Доход, який перевищує цю суму, але не більший десятикратного розміру МЗП, встановленої законом на 1 січня звітного податкового року, оподатковується за ставкою 15 відсотків.



Темп росту в разях



Інтервали величини місячного доходу фізичних осіб, мінімальних заробітних плат

— Темп росту доходу фізичних осіб

— Темп росту податку на доходи фізичних осіб

Рисунок 3.8 – Співвідношення темпів зростання доходів фізичних осіб у формі зарплати та податку на доходи фізичних осіб, розрахованого за порядком, що діє на сьогоднішній день

Джерело: складено авторами на основі [156; 182]

Якщо ж база оподаткування в календарному місяці перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної плати, до суми такого перевищення застосовується ставка 20 відсотків з урахуванням податку, сплаченого за ставками 10 % і 15 %.

З одного боку, запропоновані зміни сприятимуть зниженню податкового навантаження на легальні доходи фізичних осіб у формі заробітної плати та збільшенню об'єкта оподаткування за рахунок тіньової економіки. Проте, з іншого боку, збільшення кількості щаблів шкали прогресивного податку не забезпечує диференційованого підходу до оподаткування саме високих і надвисоких доходів, так як для останніх передбачена єдина ставка 20 %.

Грунтуючись на результатах проведених розрахунків та враховуючи актуальність проблеми значного майнового розшарування в Україні, пропонуємо удосконалити порядок оподаткування доходів фізичних осіб у формі заробітної плати шляхом запровадження ставки податку на доходи фізичних осіб 16 % для доходів у розмірі від 5 до 10 МЗП та застосування диференційованого підходу до оподаткування фізичних осіб, які отримують високі і надвисокі доходи. З цією метою пропонуємо підхід до визначення ставок податку для оподаткування доходів, що перевищують 20 МЗП, який базується на порівнянні темпів зростання доходів фізичних осіб та ПДФО й дозволяє темп зростання податку незалежно від розміру високих і надвисоких доходів привести до однакового рівня. При цьому, високими і надвисокими доходами, враховуючи результати проведеного дослідження, пропонуємо вважати доходи фізичних осіб у формі заробітної плати, що перевищують 20 МЗП. Для розрахунку ставки ПДФО при оподаткуванні високих і надвисоких доходів пропонується формула:

$$C_{\text{розр}} = 100 \frac{ПДФО_r Tr_{\text{нд}} - ПДФО_c}{D_{\text{розр}} - D_c}, \quad (3.2)$$

де  $C_{\text{розр}}$  – розрахункова ставка ПДФО при оподаткуванні високих і надвисоких доходів фізичних осіб у формі заробітної плати;

$ПДФО_i$  – сума ПДФО, що сплачується з доходу, який вдвічі менший за розрахунковий;

$Tr_{нд}$  – темп росту ПДФО для доходів, кратних 20 МЗП;

$ПДФО_c$  – сума ПДФО розрахована за порядком оподаткування, що передусє зміні ставки ПДФО;

$D_{розр}$  – сума розрахункового доходу, для якого визначається ставка ПДФО;

$D_c$  – дохід, який є базою оподаткування ПДФО, що передусє зміні ставки податку.

За рахунок введення ставки ПДФО 16 % для доходів у розмірі від 5 до 10 МЗП темп росту ПДФО зменшиться, а за рахунок диференційованого оподаткування громадян, які отримують високі і надвисокі доходи, темп зростання ПДФО залишатиметься стабільним незалежно від розміру останніх (рис. 3.9). Вищезазначені зміни забезпечать збільшення частки податку з доходів фізичних осіб у доходах, розмір яких перевищує 5 мінімальних заробітних плат (табл. 3.10). Також необхідно звернути увагу на деяке зростання частки податку у заробітній платі громадян, які отримують високі і надвисокі доходи.

**Таблиця 3.10 – Частка ПДФО у доходах громадян, розрахована відповідно до запропонованого порядку оподаткування доходів фізичних осіб**

Розмір місячного доходу в межах розміру мінімальної заробітної плати (МЗП)	Частка ПДФО у доходах громадян, %	
	із врахуванням соціальної пільги	без врахування соціальної пільги
1	2	3
від 1 гривні до 5 МЗП: – до граничного розміру застосування податкової соціальної пільги	від 0 до 9,09	14,46
– понад граничний розмір застосування податкової соціальної пільги	14,46	
від 5 МЗП + 1 гривня до 10 МЗП	від 14,46 до 14,94	від 14,46 до 14,94

Продовж. табл. 3.10

1	2	3
понад 10 МЗП: – до граничного розміру заробітної плати для утримання внесків до Пенсійного фонду України та до фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування	від 14,94 до 15,54	від 14,94 до 15,54
– понад граничний розмір заробітної плати для утримання внесків до Пенсійного фонду України та до фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування	від 15,54 до 21,28*	від 15,54 до 21,28*

\* Частка податку з доходів фізичних осіб у доходах, розмір яких кратний 1 000 МЗП.

Джерело: розраховано авторами

За результатами проведених розрахунків ставок ПДФО для високих і надвисоких доходів громадян нами розроблено прогресивну шкалу для нарахування податку на доходи фізичних осіб (табл. 3.11). Слід зазначити, що запропоновані ставки податку значно нижчі середнього значення найбільшої ставки особистого прибуткового податку країн Євросоюзу, що у 2010 році складала 37,5 % [248, с. 109].

Використання запропонованої прогресивної шкали дасть змогу повноцінно дотримуватися принципу соціальної справедливості та рівності усіх платників ПДФО за рахунок пропорційного оподаткування доходів у формі заробітної плати. У свою чергу, відповідні зміни порядку оподаткування доходів громадян дозволять залучити до місцевих бюджетів додаткові надходження.

Щодо інших проблемних питань оподаткування доходів громадян, то дискусії серед науковців викликають також пропозиції державних органів влади щодо скасування податкової соціальної пільги та існуючий порядок сплати податку на доходи фізичних осіб.

Темп росту в разях

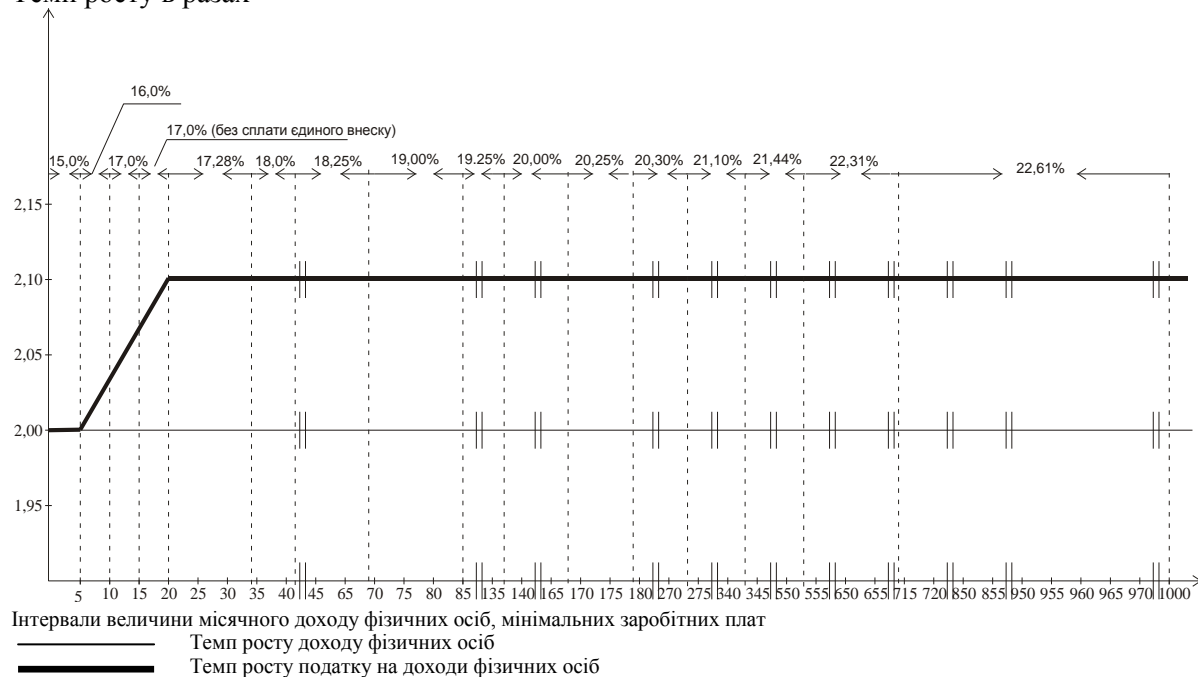


Рисунок 3.9 – Співвідношення темпів зростання доходів фізичних осіб у формі заробітної плати та податку на доходи фізичних осіб, розрахованого за запропонованою прогресивною шкалою

**Таблиця 3.11 – Прогресивна шкала для нарахування податку на доходи фізичних осіб**

<b>Розмір місячного доходу в межах розміру мінімальної заробітної плати (МЗП)</b>	<b>Ставка податку</b>
<b>1</b>	<b>2</b>
До 5 МЗП	15 % від заробітної плати, зменшеної на суму єдиного внеску та соціальної пільги (якщо платник податку має право на соціальну пільгу)
Від 5 МЗП + 1 грн до 10 МЗП	829,28 грн. (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + + 16 % від суми, що перевищує розмір 5 МЗП, зменшеної на суму єдиного внеску
Від 10 МЗП + 1 грн до 17 МЗП	1 713,85 грн (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + + 17 % від суми, що перевищує розмір 10 МЗП, зменшеної на суму єдиного внеску
Від 17 МЗП + 1 грн до 20 МЗП	3 029,64 грн (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + + 17 % від суми, що перевищує розмір 17 МЗП
Від 20 МЗП + 1 грн до 34 МЗП	3 614,61 грн (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + + 17,28 % від суми, що перевищує розмір 20 МЗП
Від 34 МЗП + 1 грн до 42 МЗП	6 389,51 грн (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + +18,00 % від суми, що перевищує розмір 34 МЗП
Від 42 МЗП + 1 грн до 69 МЗП	8 041,22 грн (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + + 18,25 % від суми, що перевищує розмір 42 МЗП
Від 69 МЗП + 1 грн до 85 МЗП	13 693,06 грн (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + + 19,00 % від суми, що перевищує розмір 69 МЗП
Від 85 МЗП + 1 грн до 137 МЗП	17 179,67 грн (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + + 19,25 % від суми, що перевищує розмір 85 МЗП
Від 137 МЗП + 1 грн до 168 МЗП	28 657,93 грн (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + + 20,00 % від суми, що перевищує розмір 137 МЗП
Від 168 МЗП + 1 грн до 179 МЗП	36 002,69 грн (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + + 20,25 % від суми, що перевищує розмір 168 МЗП
Від 179 МЗП + 1 грн до 274 МЗП	38 327,40 грн (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + + 20,30 % від суми, що перевищує розмір 179 МЗП
Від 274 МЗП + 1 грн до 343 МЗП	60 446,34 грн (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + + 21,10 % від суми, що перевищує розмір 274 МЗП
Від 343 МЗП + 1 грн до 553 МЗП	77 159,48 грн (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + + 21,44 % від суми, що перевищує розмір 343 МЗП
Від 553 МЗП + 1 грн до 713 МЗП	128 757,36 грн (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + + 22,31 % від суми, що перевищує розмір 553 МЗП
Від 713 МЗП + 1 грн до 1 000 МЗП	169 730,97 грн (при МЗП 1 147 грн на 01.01.2013 р.) + + 22,61 % від суми, що перевищує розмір 713 МЗП

Джерело: розраховано авторами

У багатьох економічно розвинених країнах світу, зокрема, в Австралії, Великобританії, Іспанії, Канаді, Нідерландах, Німеччині, Норвегії, Польщі, Франції та Швейцарії, з метою посилення соціального захисту громадян застосовується неоподатковуваний мінімум, тобто мінімальний рівень неоподаткованого доходу, що необхідний для забезпечення нормального існування працівника [38]. Застосування неоподаткованого мінімуму не нижче розміру прожиткового мінімуму передбачено і в законодавстві України, проте з 2004 року при оподаткуванні доходів громадян він не використовується. Замість неоподаткованого мінімуму було введено податкову соціальну пільгу, яка розповсюджується лише на доходи громадян у формі заробітної плати і обмежена у використанні граничним розміром доходу для її отримання.

Враховуючи, що в Україні працівників, які мають право на податкову соціальну пільгу більше 30 % [198], відміна останньої дійсно сприятиме отриманню незначних додаткових надходжень у місцеві бюджети. Проте збільшення відповідним чином обсягів ПДФО суперечить прагненню держави щодо зниження податкового навантаження на платників, які отримують невисокі доходи та є соціально невиправданим заходом бюджетно-податкової політики уряду. Загалом, відміна податкової соціальної пільги без відповідного реального збільшення заробітної плати відносно величини фактичного прожиткового мінімуму призведе до зменшення доходів незаможних громадян та зниження рівня їх добробуту.

Щодо дискусій науковців стосовно порядку сплати податку на доходи фізичних осіб, слід зауважити наступне. Деякі фахівці [93, с. 447; 103, с. 23, 40; 147, с. 36; 205, с. 18] пропонують здійснювати сплату податку з доходів фізичних осіб не за місцем податкової реєстрації роботодавців (підприємств, організацій, фізичних осіб-підприємців), а за місцем проживання працівників. Такий підхід, на їх думку, дозволив би частково вирішити проблему наповнення бюджетів приміських адміністративно-територіальних одиниць. На погляд науковців, за існуючих умов,

податок з доходів фізичних осіб не виконує функцію плати за користування місцевою інфраструктурою. Надходження від справляння даного податку збільшуються на користь тих адміністративно-територіальних формувань, де більший рівень зайнятості, проте не завжди вищий рівень потреб у бюджетних ресурсах.

Однак, на нашу думку, сплата податку з доходів фізичних осіб за місцем податкової реєстрації роботодавців є більш економічно і соціально виправданою, тому що пріоритет надходження коштів до місцевого бюджету дійсно повинен мати той регіон, який зумів створити робочі місця. Крім того, історично склалося, що відтік кадрів відбувається із сільської місцевості до індустріально розвинених міст. Таке явище є загальносвітовою тенденцією, і Україна не є виключенням. Нестача коштів приміських адміністративно-територіальних одиниць повинна компенсуватися і реально компенсується з державного бюджету, що також відповідає світовій практиці. На нашу думку, сплата податку з доходів фізичних осіб за місцем проживання працівників буде супроводжуватися поверненням до радянського інституту «обов'язкової прописки», що, у свою чергу, може привести до обмеження прав і свобод людини щодо вільного переміщення і працевлаштування.

Заслуговує на увагу також той факт, що у більшості зарубіжних країн органи місцевого самоврядування мають широкі права у сфері оподаткування доходів громадян. Зокрема, у Болгарії, Естонії, Греції, Латвії, Норвегії та Румунії особистий прибутковий податок належить до місцевих податків, а у Бельгії, Фінляндії, Данії, Швеції та Швейцарії представницькі органи самостійно визначають ставки справляння цього податку [11, с. 161]. В Україні ж ставки, перелік пільг та порядок оподаткування доходів громадян встановлюються лише на загальнодержавному рівні.

Отже, запропоновані у ході дослідження шляхи удосконалення порядку оподаткування доходів фізичних осіб сприятимуть частковому вирішенню проблем забезпечення місцевого само-



врядування фінансовими ресурсами. Проте не слід забувати, що ПДФО є джерелом формування доходів І кошика місцевих бюджетів, кошти яких використовуються для фінансування не власних, а делегованих повноважень представницьких органів. Тому, на наш погляд, з метою підвищення зацікавленості органів місцевого самоврядування як у повнішому стягненні цього податку, так і у розвитку підприємництва, активізації господарської діяльності на території функціонування територіальних громад, вважаємо за доцільне внести пропозицію щодо передачі частки надходжень від податку з доходів фізичних осіб до бюджету розвитку.

## ВИСНОВКИ

Низький рівень децентралізації бюджетних ресурсів потребує пошуку шляхів формування фінансово самодостатніх територіальних громад за рахунок використання їх фінансового потенціалу. Саме тому останній повинен розглядатися як об'єкт, що вимагає поглиблених теоретичних досліджень, а також розробки науково-практичних рекомендацій для представницьких органів щодо ефективної реалізації його можливостей. Зміст фінансового потенціалу територіальної громади доцільно розглядати, базуючись на системній теорії. Такий підхід дозволяє розкрити сутність фінансового потенціалу через сукупність тих реальних можливостей, за допомогою яких здійснюються процеси формування і використання фінансових ресурсів та комплексно дослідити проблему забезпечення соціально-економічного розвитку територіальної громади в єдності її людських, природно-ресурсних та економічних можливостей.

Матеріальні і фінансові ресурси створюють лише базис фінансового потенціалу територіальної громади, але самі по собі вони не можуть бути гарантом досягнення цілей її соціально-економічного розвитку. Тому іншими його важливими елементами, які забезпечують процес раціонального використання і розпорядження наявними матеріальними й фінансовими ресурсами та пошук, залучення та акумуляцію їх потенційних резервів, є можливості апарату управління, його здібності та компетенції, інформаційне та правове забезпечення його діяльності. Структуру фінансового потенціалу територіальної громади слід розуміти як поєднання та взаємозв'язок об'єктивних і суб'єктивних ресурсних можливостей матеріально-фінансового забезпечення й можливостей системи управління місцевого самоврядування.

Розширений підхід до оцінки ресурсної основи фінансового потенціалу викликає необхідність вдосконалення класифікації фінансових ресурсів, насамперед, шляхом їх багатоаспектного поділу за правом володіння і розпорядження та участю у вирішенні потреб місцевого значення. З врахуванням необхідності мобілізації ресурсних можливостей територіальних громад було

виділено нову класифікаційну ознаку – за ступенем освоєння, відповідно до якої запропоновано вирізняти освоєні (наявні) фінансові ресурси та потенційні, які можуть бути освоєними та ефективно використаними у майбутньому.

Рівень фінансового забезпечення територіальних громад на пряму залежить від результатів бюджетно-податкової політики уряду держави. Її ефективність визначається не лише обсягом мобілізованих бюджетних ресурсів, а і тим, наскільки вони ефективно перерозподілені. Дослідження наслідків реалізації основних напрямів бюджетно-податкової політики щодо регіонального розвитку доцільно здійснювати за допомогою розробленої авторами матриці, яка дозволяє одночасно провести оцінку рівня бюджетно-фінансової децентралізації під впливом зміни частки доходів місцевих бюджетів у валовому регіональному продукті та структурних змін у бюджетних ресурсах регіону. Такий підхід дозволив виявити суттєву залежність процесу формування доходів бюджетів територіальних громад від участі органів державної влади та коштів державного бюджету, вагомості функцій представницьких органів щодо реалізації державної політики на місцях і низький рівень їх спроможності у ході фінансування власних повноважень.

Результативність формування та реалізації фінансового потенціалу територіальних громад визначається ступенем залучення та ефективністю використання акумульованих можливостей для забезпечення потреб місцевого значення. Застосування запропонованих показників ефективності діяльності посадових осіб місцевого самоврядування підтвердило взаємозв'язок між об'єктивними і суб'єктивними можливостями територіальних громад та доцільність дослідження сутності фінансового потенціалу з позиції системного підходу. За результатами аналізу спостерігається негативна тенденція поступового зниження ефективності залучення ресурсних можливостей матеріально-фінансового забезпечення територіальних громад та низький і нестабільний рівень віддачі від реалізації можливостей системи місцевого самоврядування. Зміни бюджетно-податкового законодавства, незважаючи на поглиблення рівня централізації бюджетних ресурсів, розширили можливості територіальних громад

щодо реалізації ними фінансового потенціалу. Проте забезпечення збільшення витрат місцевих бюджетів за рахунок їх власних доходів є результатом лише внутрішніх структурних зрушень у сукупності джерел фінансування делегованих і власних повноважень представницьких органів.

З метою збільшення власних бюджетних надходжень та забезпечення територіальних громад стабільними джерелами фінансових ресурсів доцільною є модернізація механізму управління податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та реформування підходів до фінансування підприємств комунальної власності. Одночасно, для представницьких органів територіальних громад проблемним питанням залишається пошук інноваційних шляхів формування довгострокових інвестиційних ресурсів для фінансування місцевої інфраструктури. Використання ними можливостей фінансового ринку дозволить забезпечити трансформацію заощаджень населення та тимчасово вільних фінансових активів економічних суб'єктів територіальних громад в інвестиції для реалізації проектів соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Враховуючи актуальність проблеми значного майнового розшарування в Україні збільшення надходжень від оподаткування надвисоких доходів є значним потенційним резервом покращення фінансового забезпечення територіальних громад. Для забезпечення цього запропоновані шляхи удосконалення механізму оподаткування доходів фізичних осіб у формі заробітної плати, що сприятиме залученню до місцевих бюджетів коштів для фінансування делегованих повноважень представницьких органів. З метою підвищення зацікавленості останніх у повнішому стягненні податку, відповідно, і в активізації господарської діяльності на підвідомчій території, доцільною є передача частки надходжень від податку на доходи фізичних осіб до бюджетів розвитку територіальних громад.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексеев В. М. Власність територіальних громад в Україні: шляхи розвитку : монографія / В. М. Алексеев. – Чернівці : Технодрук, 2007. – 335 с.
2. Ахмедов А. Б. Финансовый потенциал региона и его использование в системе межбюджетных отношений : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Ахмедов Ахмед Багаудинович ; Северо-Кавказский государственный технический университет. – Ставрополь, 2006. – 185 с.
3. Бадида М. П. Податкова база місцевого самоврядування : монографія / М. П. Бадида. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2010. – 408 с.
4. Балацький Є. О. Бюджет міста у системі фінансів території : монографія / Є. О. Балацький. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2011. – 302 с.
5. Балацький Є. О. Методологічні засади управління бюджетом міста: оптимізація формування і використання : автореф. дис. ...доктора экон. наук : 08.00.08 / Балацький Євген Олегович ; Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми, 2011. – 40 с.
6. Балацький Є. О. Основні засади здійснення муніципальних запозичень для забезпечення стратегічного розвитку міста / Є. О. Балацький // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. – Серія «Економічні науки». – Випуск 28 : У трьох частинах / М-во освіти і науки України. Черкас. держ. технолог. ун-т. – Черкаси : ЧДТУ, 2011. – Ч. III. – С. 46–51.
7. Балацький Є. О. Формування науково-методичних засад визначення бюджетного потенціалу міста / Є. О. Балацький // Збірник наукових праць Черкаського державного технологічного університету. – Серія «Економічні науки». – Випуск 29 : У трьох частинах / М-во освіти і науки України. Черкас. держ. технолог. ун-т. – Черкаси : ЧДТУ, 2011. – Ч. I. – С. 226–230.

8. Бартчук Ю. А. Шляхи реформування системи місцевого оподаткування в Україні / Ю. А. Бартчук // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки і психології. – 2011. – № 1. – С. 82–84.
9. Безземельна Т. О. Державне управління функціонуванням та розвитком кондомініумів в Україні / Т. О. Безземельна, О. В. Заїка // Держава та регіони. – 2012. – № 1. – С. 11–14.
10. Беззубко Л. В. Громада і органи місцевого самоврядування / Л. В. Беззубко, О. В. Скопец. – Донецьк : Норд-Комп'ютер, 2007. – 172 с.
11. Безпалько І. Р. Досвід оподаткування доходів фізичних осіб у зарубіжних країнах / І. Р. Безпалько // Регіональна економіка. – 2009. – № 2. – С. 159–165.
12. Бечко П. К. Місцеві фінанси : навч. посіб. / П. К. Бечко, О. В. Ролінський. – Київ : Центр учбової літератури, 2007. – 192 с.
13. Библия Г. Н. Формирование финансового потенциала муниципального образования : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Библия Галина Николаевна ; Северо-Кавказский государственный технический университет. – Ставрополь, 2003. – 204 с.
14. Бикадорова Н. О. Місцеві податки і збори як чинник ефективної діяльності місцевого самоврядування / Н. О. Бикадорова // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. – 2010. – Вип. 154. – Ч. 3. – С. 33–39.
15. Близнюк А. Розвиток місцевого самоврядування – пріоритет держави [Електронний ресурс] / А. Близнюк. – Режим доступу: [http://minregion.gov.ua/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1734:анатолій-близнюк-розвиток-місцевого-самоврядування-пріоритет-держави&Itemid=222&lang=uk](http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=1734:анатолій-близнюк-розвиток-місцевого-самоврядування-пріоритет-держави&Itemid=222&lang=uk). – Назва з екрану.
16. Бондарук Т. Г. Зарубіжний досвід використання місцевих податків / Т. Г. Бондарук // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 5. – С. 42–46.
17. Боронос В. Г. Фінансовий потенціал території у державній фінансовій політиці: методологія і практика управління : автореф. дис. ...доктора екон. наук: 08.00.08 / Боронос Вік-

- торія Георгіївна; Державний вищий навчальний заклад «Українська академія банківської справи Національного банку України». – Суми, 2012. – 34 с.
18. Буковинський А. С. Зміцнення фінансової бази місцевого самоврядування як чинник економічного зростання / А. С. Буковинський // Вісник Національного банку України. – 2007. – № 2. – С. 9–15.
  19. Буцька О. Ю. Комунальний банк як інститут сприяння соціально-економічного розвитку територіальних громад / О. Ю. Буцька, О. В. Тимошенко // Інвестиції : практика та досвід. – 2013. – № 19–20. – С. 44–46.
  20. Буцька О. Ю. Місцеві податки і збори в умовах законодавчих змін бюджетно-податкової політики України [Електронний ресурс] / О. Ю. Буцька, О. В. Тимошенко // Ефективна економіка. – 2013. – № 9. – Режим доступу до журналу: <http://www.economy.nayka.com.ua>
  21. Бюджетний Кодекс України [Електронний ресурс] : від 8 липня 2010 р. № 2456-VI : станом на 19 травня 2011 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
  22. Варга С. І. Фінансові ресурси місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01 / Варга Сергій Іванович ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2001. – 19 с.
  23. Варга С. І. Фінансові ресурси місцевого самоврядування : дис. ... канд. екон. наук : 08.04.01 / Варга Сергій Іванович ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2001. – 185 с.
  24. Василенко О. В. Основні підходи до формування ефективних механізмів фінансового забезпечення інвестиційного потенціалу місцевих бюджетів / О. В. Василенко // Збірник наукових праць Кіровоградського національного технічного університету. – 2009. – № 15. – С. 153–159.
  25. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. – Київ : НІОС, 2000. – 416 с.
  26. Ватченко О. Б. Науково-методичні засади соціально-економічного розвитку потенціалу регіону : аспекти якості життя :

- монографія / О. Б. Ватченко. – Дніпропетровськ : ДДФА, 2010. – 116 с.
27. Вахрин П. И. Финансы [Електронний ресурс] : учебник для вузов / П. И. Вахрин, А. С. Нешитой. – М. : «Маркетинг», 2001. – 520 с. – Режим доступу: <http://altairbook.com/books/950536-finansy.html>. – Назва з екрану.
  28. Владимиров К. М. Місцеві фінанси : навч. посіб. / К. М. Владимиров, Н. Г. Чуйко, О. Ф. Рогальський. – Херсон : Олді-плюс, 2006. – 352 с.
  29. Власюк Н. І. Використання економіко-математичних методів для оцінки фіскального потенціалу доходів місцевого самоврядування / Н. І. Власюк, К. А. Львівська // Науковий вісник Національного лісотехнічного університету України. – 2011. – Вип. 21.10. – С. 309–312.
  30. Возняк Г. В. Забезпечення економічного зростання регіону шляхом ефективного використання фінансового потенціалу реального сектору / Г. В. Возняк // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2012. – № 1. – С. 19–24.
  31. Ворона О. В. Концепція комунальних підприємств: переваги та недоліки / О. В. Ворона // Управління розвитком. – 2012. – № 13. – С. 17–19.
  32. Впровадження соціальних ініціатив в ході податкової реформи: погляд у майбутнє [Електронний ресурс] : додаток до листа Федерації професійних спілок України до Державної податкової служби та Міністерства фінансів України від 27.08.2012 р. – Режим доступу : <http://www.fpsu.org.ua>. – Назва з екрану.
  33. Гавриленко А. С. Особливості реформування комунального сектору в умовах фіскальної децентралізації / А. С. Гавриленко // Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу. – 2012. – № 2. – С. 31–34.
  34. Гамонина А. Н. Перспективы развития налогообложения в Российской Федерации / А. Н. Гамонина, И. Д. Маркова // Молодой ученый. – 2013. – № 1. – С. 102–104.
  35. Гапонюк М. А. Окремі аспекти боргової політики органів місцевого самоврядування в Україні / М. А. Гапонюк // Світ фінансів. – 2010. – № 2. – С. 145–151.



36. Гапонюк М. А. Ринок облігацій місцевих органів влади в умовах кризи / М. А. Гапонюк // Фінанси, облік і аудит. – 2010. – № 16. – С. 43–50.
37. Гаретовский Н. В. Финансы в системе производственных отношений социалистического общества / Н. В. Гаретовский // Финансы СССР. – 1983. – № 11. – С. 27–28.
38. Герасименко П. Податкове навантаження у світі [Електронний ресурс] / П. Герасименко. – Режим доступу: <http://zaxid.net/home/showSingleNews.do?podatok> . – Назва з екрану.
39. Герасимчук З. В. Управління фінансовими ресурсами регіону : монографія / З. В. Герасимчук, І. М. Вахович, І. М. Камінська. – Луцьк : Надстир'я, 2005. – 172 с.
40. Глущенко В. В. Концептуальні основи формування фінансового потенціалу суб'єктів господарювання в Україні / В. В. Глущенко // Фінансовий потенціал суб'єктів господарювання як чинник сталого розвитку ринкової економіки : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, 1 лют. 2013 р. – Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2013. – С. 13–25.
41. Голікова Т. В. Розмежування функцій державного управління та місцевого самоврядування / Т. В. Голікова // Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи) / Collectif, за ред. В. М. Гєєць. – Київ : Логос, 1999. – 426 с.
42. Гончаренко І. Соціально-економічний розвиток сільських територій регіону: проблеми теорії та практики : монографія / І. Гончаренко. – Львів : НАН України, Ін-т регіон. дослідж., 2009. – 370 с.
43. Гордієнко В. Д. Ефективне використання видатків місцевого бюджету як спосіб розвитку регіонів [Електронний ресурс] / В. Д. Гордієнко, О. О. Івасенко. – Режим доступу. [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vsunu/2011\\_17/Gordienko.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2011_17/Gordienko.pdf). – Назва з екрану.
44. Горленко І. О. Фактори впливу на формування податкових надходжень із регіонів / І. О. Горленко, Д. О. Тарангул, А. А. Степаненко // Науковий вісник Національного універ-

- ситету Державної податкової служби України. – 2010. – № 2. – С. 67–73.
45. Городецька Т. Є. Проблеми та шляхи реформування системи місцевого оподаткування в Україні / Т. Є. Городецька // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2010. – № 31. – С. 79–82.
  46. Господарський кодекс України [Електронний ресурс] : від 16 січня 2003 р. № 436-IV : станом на 17 верес. 2010 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/>. – Назва з екрану.
  47. Григоренко В. О. Фінансовий потенціал території: теоретичні аспекти та механізми формування / В. О. Григоренко // Економічний форум. – 2012. – № 1. – С. 126–132.
  48. Гринашук І. І. Фінансовий потенціал адміністративно-територіальної одиниці: сутність, проблеми розвитку та оцінювання / І. І. Гринашук // Вісник економіки транспорту і промисловості. – 2009. – № 26. – С. 66–72.
  49. Данілов О. Д. Фінанси у запитаннях і відповідях: навч. посіб. / О. Д. Данілов, Д. М. Серебрянський. – Київ : ВД «Ком'ютерпрес», 2006. – 444 с.
  50. Дем'янчук О. І. Теоретичні основи фінансового забезпечення місцевих бюджетів / О. І. Дем'янчук // Фінансова система України. Збірник наукових праць. – Острог : Видавництво Національного університету «Острозька академія», 2011. Випуск 17. – С. 34–39.
  51. Дем'янчук О. І. Удосконалення міжбюджетних відносин як засіб підвищення самостійності місцевих бюджетів / О. І. Дем'янчук, Н. А. Шевчук // Наукові записки Острозької академії. – 2012. – № 19. – С. 8–12.
  52. Дем'янчук О. І. Фіскальний потенціал місцевих бюджетів України / О. І. Дем'янчук // Науковий вісник Національного університету Державної податкової служби України. – 2011. – № 4(55) – С. 121–128.
  53. Децентралізація як стимул до розвитку території: заможними мають бути всі [Електронний ресурс] : (матеріали круглого столу) / С. Чернов, С. Татусяк, О. Качний. – Режим доступу: <http://www.ukurier.gov.ua/uk/articles/decentralizaciya-yak-stimul-do-rozvitku-teritorij-/p/>. – Назва з екрану.

54. Дробот І. О. Гарантування місцевого самоврядування в Україні: теоретико-методологічний аспект : монографія / І. О. Дробот. – Львів : ЛРІДУ НАД, 2010. – 311 с.
55. Дубіщев В. П. Регіон в системі відносин господарського комплексу держави / В. П. Дубіщев. – Полтава, 1996. – 183 с.
56. Егорычева С. Б. Оценка эффективности формирования финансовых ресурсов коммунальных предприятий / С. Б. Егорычева, О. Ю. Буцкая, О. В. Тимошенко // Проблемы экономики. – 2012. – № 6. – С. 80–85.
57. Економічна демократія і розвиток місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : матеріали засідання (20 трав. 2003 р.) / Центр антикризових досліджень, Всеукраїнське об'єднання підприємців «Нова Формация», Федерація професійних спілок України, Український союз промисловців і підприємців, Міжнародна громадська організація «Соціополіс в Україні». – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/table/title.htm>. – Назва з екрану.
58. Економічна енциклопедія : у 3-х т. Т. 2 / [редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.]. – К. : Вид. центр «Академія», 2001. – 848 с.
59. Економічна енциклопедія : у 3-х т. Т. 3 / [редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.]. – К. : Вид. центр «Академія», 2002. – 952 с.
60. Економічний потенціал регіону: пріоритети використання : монографія / [І. М. Школа та ін.] ; за ред. І. М. Школи. – Чернівці : Книги-XXI ; Чернівці: Рута, 2003. – 464 с.
61. Еременко А. Город золотой / А. Еременко // Бизнес. – 2007. – № 48. – С. 72–76.
62. Ермакова Е. А. Финансовый потенциал региона: стратегия формирования и использования : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Ермакова Елена Александровна ; Саратовский государственный социально-экономический университет. – Саратов, 2001. – 183 с.
63. Ефективні механізми фінансового менеджменту підприємств комунального господарства : монографія / [В. М. Андрієнко, С. М. Мічківський, Н. М. Лисак, В. В. Паламарчук]. – Донецьк : Юго-Восток, Лтд, 2008. – 128 с.

64. Єфремов А. В. Особенности финансирования деятельности муниципальных организаций / А. В. Єфремов // Науковий вісник: фінанси, банки, інвестиції. – 2010. – № 1. – С. 6–16.
65. Єфремов А. В. Финансово-экономическая основа местного самоуправления / А. В. Єфремов // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. – 2009. – № 4. – С. 9–15.
66. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Ратифікована Законом України № 452/97-ВР від 15 лип. 1997 р. : станом на 20 вер. 2000 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
67. Єгоричева С. Б. Моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування як умова забезпечення соціально-економічного розвитку територіальних громад / С. Б. Єгоричева, О. Ю. Буцька, О. В. Тимошенко // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції, 28 лист. 2012 р. – Ч. II. – Полтава : ПолтНТУ, 2012. – С. 81–84.
68. Єрмошкіна О. В. Фінансові відносини, ресурси, потоки: трансформація теоретичних підходів / О. В. Єрмошкіна // Економічний вісник Донбасу. – 2008. – № 4. – С. 69–73.
69. Занфіров В. А. Удосконалення управління власністю територіальних громад в Україні / В. А. Занфіров // Держава та регіони. – 2009. – № 3. – С. 84–90.
70. Зверькова Т. Н. Оренбургский городской общественный банк: пропущенные страницы и невыученные уроки / Т. Н. Зверькова // Вестник ОГУ. – 2007. – № 10. – С. 88–94.
71. Зубко О. В. Можливості впровадження зарубіжного досвіду управління сектором ЖКГ в Україні / О. В. Зубко // Вісник Запорізького національного університету. – 2011. – № 1. – С. 218–221.
72. Зятковський І. Фінансове забезпечення діяльності підприємств : монографія / І. Зятковський. – Тернопіль : Економічна думка, 2000. – 229 с.

73. Исаев Э. А. Модернизация системы и развитие потенциала региональных финансов Российской Федерации : автореф. дис. ... док. экон. наук : 08.00.10 / Исаев Эли Абубакарович ; Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. – Москва, 2011. – 41 с.
74. Иванов В. Н. Теория управления: социально-технологический подход : энциклопедический словарь / В. Н. Иванов, В. И. Патрушев. – Москва : Муниципальный мир, 2004. – 672 с.
75. Інституційні чинники розвитку фінансового сектору економіки в умовах ринкової трансформації : монографія / [кол. авторів] ; за заг. ред. д-ра экон. наук, проф. В. М. Соболева. – Київ : УБС НБУ, 2010. – 350 с.
76. Інструкція про прибутковий податок з громадян [Електронний ресурс] : Наказ ДПА України від 21 квіт. 2002 р. № 12 (втратила чинність) : станом на 30 квіт. 2012 р. / ДПА України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
77. Камінська І. М. Механізм забезпечення фінансової спроможності соціально-економічного розвитку регіону : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Камінська Ірина Миколаївна ; Луцький національний технічний університет. – Луцьк, 2009. – 22 с.
78. Карпінєць В. Й. Формування капіталу та організаційної структури управління муніципального банку (на прикладу міста Львова) / В. Й. Карпінєць // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2012. – № 2. – С. 193–197.
79. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег [Електронний ресурс] / Кейнс Дж. М. – Режим доступу: <http://www.books.efaculty.kiev.ua/isekvc/9/>. – Назва з екрану.
80. Кизилова Л. О. Вплив політики податкового стимулювання на економічний розвиток підприємств міського господарства / Л. О. Кизилова, Г. І. Кизилів // Науково-технічний збірник. – 2011. – № 98. – С. 157–169.
81. Кириленко О. П. Місцеві фінанси : підручник / за ред. О. П. Кириленко. – Київ : Знання, 2006. – 677 с.

82. Кириленко О. Теоретичні та практичні аспекти фінансового механізму забезпечення органів місцевого самоврядування в Україні / О. Кириленко // Світ фінансів. – 2010. – № 1. – С. 17–27.
83. Кириченко Ю. М. Комунальна власність як джерело економічної самодостатності місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Ю. М. Кириченко. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vkhnucs/2011\\_55/55/46.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnucs/2011_55/55/46.pdf). – Назва з екрану.
84. Кірейцев Г. Г. Фінанси підприємств : навч. посіб. / за ред. д. е. н., проф. Г. Г. Кірейцева. – Київ : ЦУЛ, 2002. – 268 с.
85. Козоріз М. А. Фінансові ресурси регіону: проблеми оцінки ефективності їх використання / М. А. Козоріз // Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. Фінансовий ринок України: стабілізація та євроінтеграція. – 2010. – № 1. – 32–39.
86. Козоріз М. А. Фінансовий потенціал регіонів України: проблеми оцінки і використання / М. А. Козоріз // Економічні науки. Серія «Облік і фінанси». – Вип. 7. – Ч. 4. – 2010. – С. 3–13.
87. Колесніков Г. О. Менеджерський словник : навчально-довідкове видання / уклад. Г. О. Колесніков. – Київ : ВД «Професіонал», 2007. – 288 с.
88. Конституція України : чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 1 березня 2009 року . – Київ : Вид. Паливода А. В., 2009. – 48 с.
89. Концептуальні засади формування і оцінки фінансового потенціалу регіону / М. А. Козоріз [та ін.]. – Львів : Інститут регіональних досліджень НАН України, 2011. – 99 с.
90. Конярова Э. К. Управление воспроизводством финансового потенциала региона : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Конярова Элла Кирилловна ; Удмуртский государственный университет. – Ижевск, 2005. – 24 с.
91. Корнієнко Т. Н. Місцеві податки і збори у світлі Податкового кодексу України: нові завдання, нові проблеми / Т. Н. Корнієнко // Вісник ДДФА. – 2012. – № 1. – С. 127–130.

92. Косаріна В. П. Економічна природа та сутність фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування: проблемні питання / В. П. Косаріна, О. В. Тимошенко // Фінанси України. – 2010. – № 5. – С. 118–125.
93. Крайник О. П. Напрямки зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування / О. П. Крайник // Ефективність державного управління: зб. наук. праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 12. – С. 443–453.
94. Крайник О. П. Фінансове забезпечення розвитку місцевого самоврядування / О. П. Крайник // Ефективність державного управління. – 2010. – Вип. 25. – С. 387–392.
95. Крысько С. Н. Асимметрия налогового потенциала муниципальных образований и бюджетное выравнивание : дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Крысько Сергей Николаевич ; ФГОУ ВПО «Волгоградская сельскохозяйственная академия». – Волгоград, 2004. – 204 с.
96. Куйбіда В. С. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку місцевої демократії : монографія / В. С. Куйбіда [та ін.]. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2008. – 467 с.
97. Кукуй М. Г. Муниципальные банки и их развитие в современной региональной экономике : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Кукуй Михаил Геннадиевич. – Москва, 1998. – 24 с.
98. Ладюк О. Аналіз фінансового потенціалу Рівненської області / О. Ладюк, Л. Петровська, Л. Волевач // Економічний аналіз. – 2011. – Вип. 8. – Ч. 1. – С. 265–268.
99. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід) : монографія / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2008. – 131 с.
100. Левченко Н. М. Оцінка податкового навантаження на доходи громадян України / Н. М. Левченко // Сталий розвиток економіки. – 2012. – № 1. – С. 276–280.
101. Лисенко О. Трансформація правового статусу органів місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів / О. Лисенко // Право України. – 2009. – № 4. – С. 132–139.

102. Литвиненко Я. В. Удосконалення системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні / Я. В. Литвиненко // Наукові записки Острозької академії. – 2012. – № 19. – С. 49–51.
103. Луніна І. О. Диверсифікація доходів місцевих бюджетів / [І. О. Луніна, О.П. Кириленко, А. В. Лучка та ін.] ; за ред. д-ра екон. наук І. О. Луніної. – Київ : НАН України ; Інститут екон. та прогнозув, 2010. – 320 с.
104. Луніна І. Підвищення ефективності місцевих запозичень в Україні / І. Луніна, Т. Вахненко // Економіст. – 2005. – № 10. – С. 38–41.
105. Луніна І. Стратегія реформування місцевих бюджетів в Україні / І. Луніна // Дзеркало тижня. – 2006. – № 21. – С. 7.
106. Лучко А. В. Бюджетний потенціал фінансової незалежності місцевого самоврядування : дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08 / Лучко Андрій Васильович ; Тернопільський національний економічний університет. – Тернопіль, 2009. – 275 с.
107. Макаров В. В. Проблеми фінансування збиткових соціально необхідних комунальних підприємств / В. В. Макаров, С. Ю. Хоменко // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – № 2. – Т. 1. – С. 234–237.
108. Мельник М. М. Податкове навантаження як окрема категорія / М. М. Мельник // Наукові праці НДФІ. – 2008. – № 2. – С. 119–127.
109. Мельникова М. В. Підвищення ефективності управління ресурсами комунальної власності в процесі господарювання міста / М. В. Мельникова, О. Ю. Андрєєва // Економіка будівництва і міського господарства. – 2010. – № 3. – Т. 6. – С. 131–140.
110. Мельничук Н. Ю. Удосконалення управління формуванням і використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування / Н. Ю. Мельничук // Світ фінансів. – 2009. – № 1. – С. 90–100.
111. Мельничук Н. Ю. Управління формуванням і використанням фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Мельничук Наталія



- Юрїївна ; Академія фінансового управління, Науково-дослідний фінансовий інститут. – Київ, 2009. – 250 с.
112. Методичні рекомендації щодо оцінювання фінансового потенціалу регіону / М. А. Козоріз [та ін.]. – Львів : Інститут регіональних досліджень НАН України, 2011. – 80 с.
113. Механізми розвитку житлово-комунального господарства: системи управління, ціноутворення, підготовки кадрів : монографія / Б. М. Данилишин [та ін.]. – Донецьк : Юго-Восток, 2008. – 351 с.
114. Микитенко Т. В. Податковий контроль податку з доходів фізичних осіб / Т. В. Микитенко, Т. М. Міщенко // Збірник тез доповідей II Міжнародної науково-практичної конференції «Гармонізація оподаткування в умовах глобалізаційних та інтеграційних процесів». – Ірпінь, 2012. – Ч. 1. – С. 234–235.
115. Миколайчук М. М. Фінансово-економічний механізм забезпечення стійкого збалансованого розвитку регіону : монографія / М. М. Миколайчук. – Київ : НАДУ, 2010. – 306 с.
116. Михайлишин Л. Фінансове забезпечення місцевого управління: зарубіжний досвід для України / Л. Михайлишин // Ефективність державного управління. – 2010. – Вип. 23. – С. 343–351.
117. Модернізація місцевих фінансів України в умовах економічних і соціальних трансформацій : монографія / ред. О. П. Кириленко. – Тернопіль : ТНЕУ, 2008. – 375 с.
118. Мярковський А. І. Бюджетний кодекс України в контексті бюджетної реформи / А. І. Мярковський // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 3–18.
119. Назарчук М. Досвід залучення містами та регіонами Росії фінансових ресурсів за допомогою облігаційних позик / М. Назарчук // Економіка України. – 2004. – № 6. – С. 80–86.
120. Налог на недвижимость в России: плюсы и минусы [Електронний ресурс]: Бизнес журнал. – Режим доступу: <http://beprime.ru/nalog-na-nedvizhimost-v-rossii-plyusy-i-minusy/> – Назва з екрану.
121. Напрями вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в

- Україні [Електронний ресурс] : Доповідь Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/25775.html>. – Назва з екрану.
122. Нехайчук Д. В. Фінансове забезпечення підприємств комунальної власності / Д. В. Нехайчук // Науковий вісник: фінанси, банки, інвестиції. – 2009. – № 1. – С. 66–69.
  123. Ниязметов А. К. Тенденции развития межбюджетных отношений в Российской Федерации / А. К. Ниязметов // Финансы и кредит. – 2009. – № 11. – С. 36–39.
  124. Ніколаєв В. П. Податок на нерухомість у відтворенні житлового фонду в Україні / В. П. Ніколаєв, Н. І. Олійник, О. М. Білянський // Науковий вісник Національного університету Державної податкової служби України. – 2011. – № 1. – С. 164–170.
  125. Ніколаєва О. М. Місцеві податки і збори в світлі прийняття Податкового кодексу України / О. М. Ніколаєва // Науковий вісник: фінанси, банки, інвестиції. – 2012. – № 3. – С. 41–45.
  126. Новый энциклопедический словарь. – Москва : Большая Российская энциклопедия : РИПОЛ классик, 2006. – 1456 с.
  127. О банках и банковской деятельности [Електронний ресурс] : Федеральный Закон от 02 дек. 1990 г. № 395-1 : по состоянию на 5 сен. 2012 г. / Государственная Дума Российской Федерации. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru/popular/bank/> – Назва з екрану.
  128. Онишко С. В. Фінансовий потенціал інноваційного розвитку економіки / С. В. Онишко // Фінанси України. – 2003. – № 6. – С. 67–74.
  129. Опарін В. М. Фінансові ресурси: проблеми визначення та розміщення / В. М. Опарін // Вісник Національного банку України. – 2000. – № 5. – С. 10–12.
  130. Опарін В. М. Фінансова система держава (теоретико-методологічні аспекти) : монографія / В. М. Опарін. – Київ : КНЕУ, 2005. – 240 с.
  131. Організаційно-економічні та правові механізми забезпечення сталого розвитку територіальної громади : монографія / Р. Л. Брусак [та ін.] ; заг. ред. П. І. Шевчук, І. Р. Залуцький. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – 348 с.

132. Основні соціально-економічні та фінансово-бюджетні показники країн світу : статистичний збірник / наук. ред. В. Парнюк [та ін.]. – Київ : Міністерство фінансів України, 2007. – 123 с.
133. Офіційний веб-сайт банку «Хрещатик» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.xcitybank.com.ua/files/year\\_report/annual\\_report\\_2011.pdf](http://www.xcitybank.com.ua/files/year_report/annual_report_2011.pdf). – Назва з екрану.
134. Офіційний веб-сайт Головного управління Державної казначейської служби України у Полтавській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua/sub/poltavska> – Назва з екрану.
135. Офіційний веб-сайт Головного управління статистики у Полтавській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.poltavastat.gov.ua>. – Назва з екрану.
136. Офіційний веб-сайт Департаменту фінансів Полтавської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.finpl.gov.ua>. – Назва з екрану.
137. Офіційний веб-сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>. – Назва з екрану.
138. Офіційний веб-сайт Державної фінансової інспекції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua>. – Назва з екрану.
139. Офіційний веб-сайт Інституту стратегічних досліджень при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/816/>. – Назва з екрану.
140. Офіційний веб-сайт Інформаційного агентства Cbonds [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cbonds.info/ua/rus/index.phtml>. – Назва з екрану.
141. Офіційний веб-сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>. – Назва з екрану.
142. Офіційний веб-сайт міськвиконкому м. Комсомольськ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.komsomolsk.org.ua>. – Назва з екрану.
143. Офіційний веб-сайт Національного агентства України з питань державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nads.gov.ua>. – Назва з екрану.

144. Офіційний веб-сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua). – Назва з екрану.
145. Офіційний веб-сайт Національної Комісії з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nssmc.gov.ua/activities/annual>. – Назва з екрану.
146. Офіційний веб-сайт Центрального банку Російської Федерації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cbr.ru/credit/>. – Назва з екрану.
147. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів / К. В. Павлюк // Фінанси України. – 2006. – № 4. – С. 24–37.
148. Панасюк Л. В. Удосконалення механізму формування фінансових ресурсів місцевих органів влади з урахуванням світового досвіду / Л. В. Панасюк // Економіка та держава. – 2009. – № 1. – С. 46–50.
149. Панасюк Л. В. Фінансові ресурси місцевих органів влади : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / Панасюк Людмила Вікторівна ; Державна податкова адміністрація України, Національний університет Державної податкової служби України. – Ірпінь, 2009. – 203 с.
150. Пантюхін В. О. Організаційна структура органів місцевого самоврядування в сучасній Україні : монографія / В. О. Пантюхін. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2009. – 192 с.
151. Пасічник Ю. В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні : монографія / Ю. В. Пасічник. – Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2005. – 642 с.
152. Пасічник Ю. В. Податок з доходів фізичних осіб у контексті прийняття Податкового кодексу: вітчизняні та зарубіжні реалії / Ю. В. Пасічник // Сталий розвиток економіки. – 2012. – № 1. – С. 272–275.
153. Пелехатий А. Зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування як чинник самостійності територіальної громади / А. Пелехатий // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2011. – № 2. – С. 22–25.

154. Перевознюк В. Фінансова політика місцевого самоврядування: теоретичний аспект / В. Перевознюк // Світ фінансів. – 2009. – № 2. – С. 109–117.
155. Петровська І. О. Фінанси (з елементами статистики фінансів) : навч. посіб. / І. О. Петровська, Д. В. Клиновий. – Київ : ЦУЛ, 2002. – 300 с.
156. Податковий кодекс України : від 02 груд. 2010 р. № 2755-VI : станом на 30 січ. 2011 р. / Верховна Рада України // Все про бухгалтерський облік. – 2011. – № 1–3. – 205 с.
157. Податковий потенціал регіонів України: теорія, методологія, оцінка: монографія / [П. В. Мельник [та ін.] ; ред. П. В. Мельник. – Ірпінь : Державна податкова адміністрація України, Національний ун-т держ. податкової служби України, 2008. – 234 с.
158. Покатаєва О. В. Роль місцевих податків і зборів у формуванні дохідної частини місцевих бюджетів в Україні / О. В. Покатаєва, П. С. Покатаєв // Держава та регіон. – 2012. – № 2. – С. 206–212.
159. Поляк Г. Финансы. Денежное обращение. Кредит : учебник для вузов / под ред. проф. Г. Поляка. – Москва : ЮНИТИ – ДАНА, 2001. – 512 с.
160. Портнова Т. А. Мониторинг результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления в городе Москве / Т. А. Портнова, Т. И. Зворыкина, А. А. Григорьев // Труды Вольного экономического общества России. – 2011. – Т. 155. – С. 320–324.
161. Пояснювальна записка до звіту про виконання місцевих бюджетів України за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>. – Назва з екрану.
162. Пояснювальна записка до звіту про виконання місцевих бюджетів України за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>. – Назва з екрану.
163. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / [М. Пітцик [та ін.]. – Київ, 2000. – 136 с.
164. Про акціонерні товариства [Електронний ресурс] : Закон України від 17 вер. 2008 р. № 514-VI : станом на 6 вер. 2012 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-17>. – Назва з екрану.

165. Про банки і банківську діяльність [Електронний ресурс] : Закон України від 7 груд. 2000 р. № 2121-III : станом на 5 вер. 2012 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>. – Назва з екрану.
166. Про власність [Електронний ресурс] : Закон УРСР від 07 лют. 1991 р. № 697-XII (втратив чинність) : станом на 26 жовт. 2010 р. / Верховна Рада УРСР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/697-12>. – Назва з екрану.
167. Про внесення змін до Методики надання населенню житлових субсидій [Електронний ресурс] : Наказ Мінсоцполітики України, Мінекономрозвитку України, Мінфін України, Мінрегіон України, Міненерговугілля України від 03 жовт. 2012 р. № 621/1091/1046/502/773 : станом на 09 вер. 2013 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1807-12>. – Назва з екрану.
168. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо об'єктів нерухомості [Електронний ресурс] : Закон України від 4 лип. 2013 р. № 403-VII : станом на 09 вер. 2013 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/403-18>. – Назва з екрану.
169. Про внесення змін до Порядку виконання державного бюджету за доходами [Електронний ресурс] : Наказ Державного казначейства України від 3 бер. 2008 р. № 80 : станом на 22 трав. 2009 р. / Міністерство фінансів України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0301-08>. – Назва з екрану.
170. Про встановлення деяких соціальних нормативів у сфері житлово-комунального обслуговування (соціальної норми житла та нормативів користування житлово-комунальними послугами, щодо оплати яких держава надає пільги та встановлює субсидії) [Електронний ресурс] : Проект постанови Кабінету Міністрів України від 11 черв. 2013 р. : станом на 09. вер. 2013 р. / Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/discussion/Proekt-postanovy>. – Назва з екрану.

171. Про державно-приватне партнерство [Електронний ресурс] : Закон України від 01 лип. 2010 р. № 2404-VI (із змінами та доповненнями): станом на 01 лист. 2011 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
172. Про деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 груд. 2010 р. № 1149 : станом на 20 січ. 2011 р. / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1149-2010-п>. – Назва з екрану.
173. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства [Електронний ресурс] : Закон СРСР від 09 квіт. 1990 р. №1417-I (втратила чинність) : станом на 26 жовт. 2010 р. / Органи влади СРСР. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1417400-90>. – Назва з екрану.
174. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування [Електронний ресурс] : Закон України від 9 лип. 2003 р. № 1058-IV : станом на 30 січ. 2005 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
175. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття [Електронний ресурс] : Закон України від 2 бер. 2000р. №1533-III : станом на 15 квіт. 2009 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
176. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням [Електронний ресурс] : Закон України від 18 січ. 2001 р. № 2240-III : станом на 30 серп. 2008 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/> – Назва з екрану.
177. Про затвердження Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні [Електронний ресурс] : Постанова Національного банку України від 28 серп. 2001 р. № 368 : станом на 12 груд. 2012 р. / Національний банк України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0841-01>. – Назва з екрану.

178. Про затвердження Порядку здійснення запозичень до місцевих бюджетів [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 207 : станом на 7 черв. 2009 р. / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://www.uapravo.net/akty/zakoni-resolution/akt5qjlc9l.htm>. – Назва з екрану.
179. Про затвердження Порядку складання місячної та квартальної фінансової звітності у 2009 році установами та організаціями, які отримують кошти державного або місцевих бюджетів [Електронний ресурс] : Наказ Державного казначейства України від 25 берез. 2009 р. № 123 : станом на 30 трав. 2010 р. / Міністерство фінансів України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0196-12>. – Назва з екрану.
180. Про затвердження Тимчасового порядку прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом приватних житлових будинків садибного типу, дачних та садових будинків з господарськими спорудами і будівлями, споруджених без дозволу на виконання будівельних робіт [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 09 вер. 2009 р. (втратила чинність) : станом на 01 чер. 2011 р. / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035-2009-%D0%BF>. – Назва з екрану.
181. Про затвердження Типового положення про проведення атестації посадових осіб місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовт. 2001 р. № 1440 : станом на 21 серп. 2012 р. / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
182. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [Електронний ресурс] : Закон України від 08 лип. 2010 р. № 2464-17 : станом на 14 вер. 2010 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
183. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР : станом на 24 трав. 2012 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.



184. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV : станом на 13 квіт. 2012 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>. – Назва з екрану.
185. Про податок з доходів фізичних осіб [Електронний ресурс] : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 889-IV : станом на 25 груд. 2010 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
186. Про прибутковий податок з громадян [Електронний ресурс] : Декрет Кабінету Міністрів України від 26 груд. 1992 р. № 13-92 : станом на 25 трав. 1999 р. / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>. – Назва з екрану.
187. Про Рекомендації парламентських слухань «Децентралізація влади в Україні. Розширення прав місцевого самоврядування» [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України від 15 груд. 2005 р. № 3227-IV : станом на 24 квіт. 2009 р. / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3227-15>. – Назва з екрану.
188. Финансовые ресурсы народного хозяйства. (Проблемы формирования и использования) / Под ред. В. К. Сенчагова. – Москва : Финансы и статистика, 1982. – 360 с.
189. Процак К. В. Розвиток конкурентних відносин у житлово-комунальному обслуговуванні населення / К. В. Процак, О. П. Просович // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Менеджмент та підприємництво в Україні: етапи становлення і проблеми розвитку. – 2011. – № 714. – С. 510–516.
190. Процвів О. Комунальна власність: особливості, проблеми та пріоритети реалізації управлінських рішень / О. Процвів // Галицький економічний вісник. – 2010. – № 2. – С. 96–102.
191. Пыпин А. Кому и как платит новый налог на недвижимость [Електронний ресурс] / А. Пыпин. – Режим доступу: [http://www.gazeta.ru/realty/2012/09/03\\_a\\_4752445.shtml](http://www.gazeta.ru/realty/2012/09/03_a_4752445.shtml). – Назва з екрану.
192. Рак Р. В. Ринок муніципальних облігацій в Україні / Р. В. Рак // Фінанси України. – 2007. – № 11. – С. 86–94.

193. Рендович П. М. Теоретико-ретроспективні підходи до поняття «фінансові ресурси» / П. М. Рендович // Формування ринкових відносин в Україні. – 2007. – № 9. – С. 38–42.
194. Реформування міжбюджетних відносин і зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування / [М. Я. Азаров [та ін.]]. – Київ : НДФІ, 2006. – 400 с.
195. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства в Україні [Електронний ресурс] / [В. І. Торкатюк [та ін.]]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/kgm\\_econ/2011\\_100/64-70.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/kgm_econ/2011_100/64-70.pdf). – Назва з екрану.
196. Романенко О. Р. Фінанси : підручник / О. Р. Романенко. – Київ : Центр учбової літератури, 2009. – 312 с.
197. Семенов Г. А. Формування та використання місцевих бюджетів / Г. А. Семенов // Економічний вісник Донбасу. – 2008. – № 2. – С. 122–129.
198. Серебрянський Д. М. Зміни у системі оподаткування [Електронний ресурс] / Д. М. Серебрянський. – Режим доступу: <http://www.fpsu.org.ua>. – Назва з екрану.
199. Ситник Г. В. Фінансовий потенціал як об'єкт фінансового планування: сутність та характеристика елементів / Г. В. Ситник // Сталій розвиток економіки. – 2012. – № 4. – С. 319–323.
200. Сідельникова Л. П. Синергія та дієвість фіскального потенціалу податку на доходи фізичних осіб / Л. П. Сідельникова // Економічний аналіз : зб. наук. праць. – 2012. – Вип. 10. – Ч. 2. – С. 332–337.
201. Сліпушко О. Тлумачний словник чужомовних слів в українській мові. Правопис. Граматика / О. Сліпушко. – Київ : Криниця, 1999. – 507 с.
202. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних словосполучень / [уклад. Л. О. Пустовіт та ін.]. – Київ : Довіра, 2002. – 1018 с.
203. Слухай С. В. Зарубіжний досвід організації місцевих фінансів / С. В. Слухай, О. В. Гончаренко // Фінанси України. – 2006. – № 7. – С. 12–20.
204. Слухай С. В. Особливості фінансової підтримки місцевих бюджетів / С. В. Слухай // Фінанси України. – 2002. – № 9. – С. 48–55.

205. Слухай С. В. Формування доходів місцевих бюджетів у контексті трансформації податкової системи / С. В. Слухай, Н. Я. Здерка // *Фінанси України*. – 2006. – № 5. – С. 12–20.
206. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов [Електронний ресурс] / А. Смит. – Режим доступу: [www.gumer.info/bibliotek\\_Buks/Econom/smit/index.php](http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Econom/smit/index.php). – Назва з екрану.
207. Солонінко К. С. Макроекономіка : навч. посіб. / К. С. Солонінко. – Київ : ЦУЛ. – 2002. – 320 с.
208. Ставнича М. М. Взаємозв'язок понять фінансового та бюджетного потенціалу регіону в процесі реалізації державної регіональної фінансової політики / М. М. Ставнича, О. Я. Тарасенко // *Економіка і регіон*. – 2010. – № 1. – С. 110–114.
209. Стефанчук Р. О. Зарубіжний досвід формування та функціонування місцевих бюджетів / Р. О. Стефанчук, О. А. Музика-Стефанчук // *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. – 2010. – № 1. – С. 132–138.
210. Стецюк П. А. Економічна суть фінансових ресурсів / П. А. Стецюк // *Фінанси України*. – 2007. – № 1. – С. 129–143.
211. Сторонянська І. З. Інноваційні чинники формування та використання фінансового потенціалу регіону / І. З. Сторонянська, Л. Я. Бенівська // *Регіональна економіка*. – 2011. – № 3. – С. 89–97.
212. Сунцова О. О. Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. О. Сунцова. – Київ : ЦУЛ, 2005. – 560 с.
213. Суховірська О. Б. Фінансові ресурси місцевих органів влади / О. Б. Суховірська // *Фінанси України*. – 2002. – № 11. – С. 61–67.
214. Сучасні проблеми розвитку національної економіки і шляхи їх розв'язання : монографія / за ред. М. М. Єрмошенко. – Київ : Нац. акад. управління, 2008. – 452 с.
215. Тимошенко О. В. Напрями удосконалення фінансового забезпечення місцевих органів влади / О. В. Тимошенко // *Економічна безпека і проблеми господарсько-політичної трансформації соціально-економічних систем: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, 15–16 трав. 2009 року* / [ред. кол. : О. О. Нестуля, І. А. Маркіна, М. Є. Рогоза та ін.]. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009. – С. 334–337.

216. Тимошенко О. В. Потенціал збільшення фінансового забезпечення місцевого самоврядування / О. В. Тимошенко // Економічний аналіз: зб. наук. праць. – 2012. – Вип. 10. – Ч. 2. – С. 353–359.
217. Тимошенко О. В. Проблеми фінансової незалежності органів місцевого самоврядування / О. В. Тимошенко // Науковий вісник ПУСКУ. – 2009. – № 1. – С. 118–126.
218. Тимошенко О. В. Проблемні аспекти державного регулювання муніципальних облігаційних позик в Україні / О. В. Тимошенко // Збірник наукових праць «Фінансова система держави: проблеми і перспективи розвитку». – Київ : ТОВ «ДКС центр», 2010. – С. 325–329.
219. Тимошенко О. В. Реалізація фінансового потенціалу як спосіб досягнення фінансової безпеки територіальних громад / О. В. Тимошенко // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції «Фінансова безпека та економічне зростання: домогосподарство, підприємство, регіон, держава», 6–7 жов. 2011 р. – Полтава : ВНЗ Укоопспілки «Полтавський університет економіки і торгівлі», 2011. – С. 333–335.
220. Тимошенко О. В. Реалії фінансового забезпечення місцевих бюджетів у контексті змін бюджетно-податкового законодавства / О. В. Тимошенко // Методи і моделі фінансового забезпечення сталого економічного розвитку : Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф., м. Севастополь, 5–8 вер. 2012 р. – Севастополь : Вид-во СевНТУ, 2012. – С. 152–153.
221. Тимошенко О. В. Результати реалізації бюджетно-податкової політики з питань фінансового забезпечення місцевого самоврядування / О. В. Тимошенко // Materialy VIII mezinarodni vedecko – prakticka conference «Aplikovane vedecke novinky – 2012»/ – Dil 3. Ekonomicke vedy : Praha. Publishing House «Education and Science» s.r.o, 2012. – С. 49–51.
222. Тимошенко О. В. Фінансовий потенціал територіальної громади як економічна категорія / О. В. Тимошенко // Банківська система України в умовах глобалізації фінансових ринків : Матеріали VI міжнародної науково-практичної конференції, 20–21 жов. 2011 р. – Черкаси : Видавець Чабаненко Ю.А., 2011. – С. 213–217.

223. Тимошенко О. В. Фінансовий потенціал як основа соціально-економічного розвитку територіальної громади / О. Тимошенко // Вісник Університету банківської справи Національного банку України. – 2012. – № 1. – С. 123–126.
224. Тимошенко О. В. Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування в умовах фінансової незалежності територіальних громад / О. В. Тимошенко // Економіка та держава. – 2010. – № 1. – С. 72–74.
225. Тимошенко О. Вплив державного регулювання на становлення і розвиток ринку облігацій місцевих позик України / О. Тимошенко // Ринок цінних паперів України. – 2008. – № 11–12. – С. 25–30.
226. Тимошко Г. М. Менеджмент соціальної роботи як сучасний напрямок управлінської діяльності [Електронний ресурс] / Г. М. Тимошко. – Режим доступу: [www.nbuv.gov.ua/portal/Soc.../37.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc.../37.pdf). – Назва з екрану.
227. Торкатюк В. І. Розвиток державно-приватного партнерства у сфері житлово-комунального господарства в Україні [Електронний ресурс] / В. І. Торкатюк [та ін.]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/kgm\\_econ/2011\\_100/64-70.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/kgm_econ/2011_100/64-70.pdf). – Назва з екрану.
228. Тугай Л. В. Економічна сутність фінансового потенціалу регіону та його оцінка / Л. В. Тугай // Регіональна економіка. – 2007. – № 1. – С. 245–249.
229. Україна в 2008 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за ред. Ю. Г. Рубан. – Київ : НІСД, 2008. – 744 с.
230. Федосов В. М. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія / В. М. Федоров, В. М. Опарін, С. В. Львовичкін. – Київ : КНЕУ, 2002. – 387 с.
231. Финансы СССР / Н. Г. Сычев [и др.]. – Москва : Финансы и статистика, 1984. – 250 с.
232. Фінанси (з елементами статистики фінансів) : навч. посіб. / [І. О. Петровська [та ін.]; за ред. С. В. Козаченко. – Київ : ЦУЛ, 2002. – 300 с.
233. Фінанси : підручник / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – Київ : Знання, 2008. – 611 с.

234. Фінансово-економічний словник / упоряд. : А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – Львів : Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2005. – 714 с.
235. Фонотов А. Г. Ресурсный потенциал: планирование, управление / А. Г. Фонотов. – Москва : Экономика, 1985. – 152 с.
236. Хачатурян С. В. Сутність фінансових ресурсів та їх класифікація / С. В. Хачатурян // Фінанси України. – 2003. – № 4. – С. 77–81.
237. Чернявська О. В. Особливості фінансування соціально-економічних потреб територіальних громад: зарубіжний досвід / О. В. Чернявська, О. В. Тимошенко // Економіка розвитку. – 2011. – № 1. – С. 80–82.
238. Чугунов І. Актуальні проблеми розподілу бюджетних трансфертів / І. Чугунок, А. Буряченко // Економіст. – 2001. – № 6. – С. 58–60.
239. Чуницька І. І. Податкові важелі формування фінансового потенціалу держави / І. І. Чуницька // Актуальні проблеми економіки – 2008. – № 9. – С. 197–206.
240. Чуницька І. І. Фінансові ресурси як базис формування фінансового потенціалу / І. І. Чуницька. // Економіка та держава. – 2007. – № 5. – С. 29–31.
241. Шевченко О. М. Умови становлення ринку місцевих облігацій та їхній вплив на його функціонування в Україні / О. М. Шевченко // Науковий вісник Полтавського університету споживчої кооперації України. – 2006. – № 1. – С. 40–42.
242. Шевчук В. Сучасні акценти у Швейцарському Давосі: більше заощаджувати, інтенсивніше перерозподіляти доход, не сподіватися на диво / В. Шевчук // Вісті ДВ. – 2012. – № 7. – С. 28–29.
243. Шимановська-Діанич Л. М. Організаційно-економічний механізм управління розвитком підприємств та організацій споживчої кооперації України: теорія і практика : монографія / Л. М. Шимановська-Діанич, В. А. Власенко. – Полтава : РВВ ПУЕТ, 2010. – 341 с.
244. Шульгина И. В. Направления развития бюджетного потенциала муниципальных образований : автореф. дис. ... канд.

- эк. наук : 08.00.10 / Шульгина Инесса Викторовна ; Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина. – Тамбов, 2008. – 26 с.
245. Шумська С. С. Фінансовий потенціал України: методологія визначення та оцінки / С. С. Шумська // Фінанси України. – 2007. – № 5. – С. 55–64.
246. Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:177:0001:0001:EN:PDF>
247. DMAIC to improve speed, quality, and cost / [George, Michael; Rowlands, David; Price, Mark; Maxey, John Using] // The Lean Six Sigma Pocket Toolbook : A Quick Reference Guide to Nearly 100 Tools for Improving Process Quality, Speed, and Complexity. – McGraw-Hill, 2005. – P. 1–26.
248. Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical books. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010. – 430 p.
249. Tiessen U. Fiscal Decentralization and Economic Growth in High Income OECD Countries / U. Tiessen // Fiscal Studies. - 2003. – Vol. 24. – № 3. – P. 237–274.

## ДОДАТКИ

### Додаток А

Динаміка надходжень до місцевих бюджетів Полтавської області за 2006–2012 рр., млн грн

Види надходжень	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.	2007 р. в % до 2006 р.	2008 р. в % до 2007 р.	2009 р. в % до 2008 р.	2010 р. в % до 2009 р.	2011 р. в % до 2010 р.	2012 р. в % до 2011 р.
Доходи – всього	1 192,2	1 730,6	2 234,3	2 210,3	2 591,4	3 290,9	3 994,5	145,2	129,1	98,9	117,2	127,0	121,4
У т. ч. загальний фонд:	941,5	1 346,3	1 812,2	1 836,9	2 139,5	2 709,9	3 185,7	143,0	134,6	101,4	116,5	126,7	117,6
– І кошик	815,0	1 184,7	1 589,4	1 577,1	1 857,0	2 229,0	2 596,5	145,4	134,2	99,2	117,7	120,0	116,5
– II кошик	126,5	161,6	222,8	259,7	282,5	480,8	589,2	127,7	137,9	116,6	108,7	170,2	122,5
спеціальний фонд	250,7	384,4	422,1	373,4	451,9	581,1	808,8	153,3	109,8	88,5	121,0	128,6	139,2
Дотація вирівнювання	552,0	594,7	941,7	1 096,1	1 378,5	1 231,2	1 344,9	107,7	158,3	116,4	125,8	89,3	109,2
Інші міжбюджетні трансфери	502,1	820,0	806,8	920,2	997,6	1 428,3	1 962,0	163,6	98,4	114,1	108,4	143,2	137,4
Разом доходів з трансфертами	2 246,3	3 145,4	3 982,8	4 226,6	4 967,5	5 950,4	7 301,5	140,0	126,6	106,1	117,5	119,8	122,7

Джерело: складено авторами на основі [136]



## Додаток Б

**Динаміка доходів місцевих бюджетів Полтавської області за 2006–2012 рр., сформованих за рахунок використання та реалізації об’єктів комунальної власності, тис. грн**

Види надходжень	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
1	2	3	4	5	6	7	8
1. Податок на прибуток підприємств і організацій, що належать до комунальної власності	6 540,4	10 536,1	13 435,9	11 046,8	11 631,3	4 933,1	12 702,7
2. Ринковий збір	11 462,3	12 454,2	13 050,9	13 416,8	13 744,5	636,9	–
3. Збір за паркування автотранспорту	377,4	435,7	440,7	463,7	434,9	42,1	–
4. Збір за місця для паркування транспортних засобів	–	–	–	–	–	478,4	280,5
5. Збір за спеціальне використання лісових ресурсів	709,4	1 183,4	1 220,6	1 091,4	1 825,5	3 662,8	4 515,8
6. Збір за спеціальне водокористування місцевого значення	–	1,4	–	2,4	–	1 363,6	1 549,8
7. Плата за користування надрами місцевого значення	4 943,0	4 815,7	8 526,9	8 122,2	8 022,2	10 335,5	13 257,2
8. Плата за землю	100 575,4	121 997,4	168 398,8	244 422,9	285 477,7	391 524,9	477 174,2
9. Частина чистого прибутку підприємств і організацій, що належать до комунальної власності	–	–	–	–	–	148,0	831,0

Продовж. дод. Б

1	2	3	4	5	6	7	8
10. Надходження від оренди за користування цілісним майновим комплексом та іншого майна, що перебуває у комунальній власності	11 075,0	13 072,0	20 405,5	26 161,6	20 678,0	22 927,8	23 084,3
11. Власні надходження бюджетних установ	111 903,2	174 100,0	224 750,2	213 471,8	271 333,8	306 561,5	437 828,4
Разом доходів місцевих бюджетів, сформованих за рахунок використання об'єктів комунальної власності	247 586,1	338 595,9	450 229,5	518 199,6	613 147,9	741 477,3	971 223,9
Темп росту доходів місцевих бюджетів, сформованих за рахунок використання об'єктів комунальної власності, %	x	136,7	133,0	115,1	118,3	120,9	131,0
12. Доходи від відчуження землі та майна, що знаходиться у комунальній власності	39 261,7	84 349,7	74 035,5	50 105,4	53 200,3	44 813,4	36 963,7
Темп росту доходів місцевих бюджетів, сформованих за рахунок відчуження землі та майна, що знаходиться у комунальній власності, %	x	214,8	87,8	67,7	106,2	84,2	82,5

Продовж. дод. Б

1	2	3	4	5	6	7	8
Разом доходів місцевих бюджетів, сформованих за рахунков використання та реалізації об'єктів комунальної власності	286 847,8	422 945,6	524 265,0	568 305,0	666 348,2	786 290,7	1 008 187,6
Частка доходів, сформованих за рахунок використання та реалізації об'єктів комунальної власності, у власних доходах місцевих бюджетів, %	76,0	77,4	81,3	89,7	90,7	74,0	72,1
Частка доходів, сформованих за рахунок використання та реалізації об'єктів комунальної власності, у доходах місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів), %	20,8	19,6	20,1	23,4	23,7	23,9	25,2

Джерело: складено авторами на основі [136]

## *Додаток В*

### Динаміка основних показників господарсько-фінансової діяльності комунальних підприємств Полтавської області за 2006–2012 роки

Показники	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
1	2	3	4	5	6	7	8
Доход (виручка) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), тис. грн	658 101,8	823 892,5	1 014 513,0	116 388,7	132 400,7	1 408 369,7	1 589 597,1
Непрямі податки та інші вирахування з доходу, тис. грн	76 102,2	112 111,6	137 090,8	16 027,7	18 785,1	187 747,7	214 595,6
Темп росту непрямих податків та інших відрахувань з доходу, %	x	147,3	122,3	–88,3	117,2	999,4	114,3
Чистий дохід (виручка від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), тис. грн	581 999,6	711 780,9	877 422,2	100 361,0	113 615,6	1 220 622,0	1 375 001,5
Темп росту чистого доходу (виручки від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), %	x	122,3	123,3	11,4	113,2	10 743,4	112,6
Собівартість реалізованої продукції (товарів, робіт, послуг), тис. грн	833 691,3	1 046 595,7	1 245 160,6	197 403,4	220 220,3	1 684 032,8	1 875 001,0

Продовж. дод. В

1	2	3	4	5	6	7	8
Темп росту собівартості реалізованої продукції (товарів, робіт, послуг), %	x	125,5	119,0	15,8	111,5	764,7	107,8
Собівартість на 1 грн чистого доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг)	1,43	1,47	1,42	1,97	1,94	1,38	1,32
Темп росту собівартості на 1 грн чистого доходу (виручки) від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг), %	x	102,8	96,6	138,7	98,5	71,1	95,6
Фінансовий результат (сальдо), тис. грн	-32 496,0	-40 249,6	-51 533,9	-3 834,9	-7 222,7	-142 151,1	-153 782,2
У т. ч.: — чистий прибуток, тис. грн	8 492,4	21 527,4	31 066,5	5 129,1	6 020,4	26 807,0	31 122,9
Темп росту чистого прибутку, %	x	253,5	144,3	16,5	117,4	445,3	116,1

Джерело: складено авторами на основі [135]

### **Додаток Г**

#### **Основні фінансово-економічні результати діяльності посадових осіб місцевого самоврядування Полтавської області за 2004–2012 роки**

<b>Показники</b>	<b>2004 р.</b>	<b>2005 р.</b>	<b>2006 р.</b>	<b>2007 р.</b>	<b>2008 р.</b>	<b>2009 р.</b>	<b>2010 р.</b>	<b>2011 р.</b>	<b>2012 р.</b>
Доходи місцевих бюджетів на 1 посадову особу, тис. грн	192,4	251,9	308,7	436,4	555,8	546,7	648,3	815,4	993,4
Темп росту доходів місцевих бюджетів на 1 посадову особу, %	х	130,9	122,5	141,4	127,4	98,4	118,6	125,8	121,8
Доходи місцевих бюджетів на 1 керівника місцевого самоврядування, тис. грн	655,0	857,9	1 029,5	1 430,3	1 803,3	1 336,3	1 539,7	1 960,1	2 390,5
Темп росту доходів місцевих бюджетів на 1 керівника місцевого самоврядування, %	х	131,0	120,0	138,9	126,1	74,1	115,2	127,3	21,9
Витрати на утримання органів місцевого самоврядування на 1 посадову особу, тис. грн	...	21,3	33,7	41,4	57,4	59,3	67,2	78,4	85,6
Темп росту витрат на утримання органів місцевого самоврядування на 1 посадову особу, %	х	х	158,4	122,8	138,6	103,3	113,3	116,7	109,2
Частка витрат на утримання органів місцевого самоврядування у видатках місцевих бюджетів області, %	...	5,8	5,9	5,5	5,9	5,8	5,4	5,4	5,0

Продовж. дод. Г

Показники	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Фонд оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування по Україні, млн грн	...	...	...	2 044,6	2 897,3	3 008,3	3 433,2	...	...
Темп росту фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування по Україні, %	x	x	x	x	141,7	103,8	114,1	x	x
Фонд оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування Полтавської області, млн грн	...	...	...	81,3	113,2	125,5	135,7	...	...
Темп росту фонду оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування Полтавської області, %	x	x	x	x	139,2	110,9	108,1	x	x
Середньомісячна заробітна плата посадових осіб місцевого самоврядування по Україні, грн	...	...	...	1 771,03	2 465,06	2 560,06	2 922,43	...	...
Темп росту середньомісячної заробітної плати посадових осіб місцевого самоврядування по Україні, %	x	x	x	x	139,2	103,8	114,1	x	x
Середньомісячна заробітна плата посадових осіб місцевого самоврядування Полтавської області, грн	...	...	...	1 732,78	2 377,64	2 625,44	2 852,1	...	...

Продовж. дод. Г

Показники	2004 р.	2005 р.	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
Темп росту середньомісячної зарплати посадових осіб місцевого самоврядування Полтавської області, %	x	x	x	x	137,2	110,4	108,6	x	x
Середньомісячна зарплата державних службовців Полтавської області, грн	...	...	...	1 610,93	2 349,39	2 205,73	2 436,82	...	...
Темп росту середньомісячної зарплати державних службовців Полтавської області, %	x	x	x	x	145,8	93,9	110,5	x	x
Співвідношення середньомісячної зарплати посадових осіб місцевого самоврядування та органів державного управління Полтавської області	x	x	x	x	1,01	1,19	1,17	x	x
Населення України на 1 посадову особу місцевого самоврядування, осіб	525	508	486	467	458	456	459	460	464
Темп росту населення України на 1 посадову особу місцевого самоврядування, %	x	96,8	95,7	96,1	98,1	99,5	100,6	100,2	100,9
Населення області на 1 посадову особу місцевого самоврядування, осіб	430	416	400	386	377	372	373	366	365
Темп росту населення області на 1 посадову особу місцевого самоврядування, %	x	96,7	96,1	96,5	97,7	98,7	100,3	98,1	99,7

Джерело: складено авторами на основі [137; 143]



### Додаток Д

#### Структура доходів місцевих бюджетів Полтавської області (без міжбюджетних трансфертів) за 2006–2010 рр. та 2012 р., %

Види надходжень	За видами бюджетів територіальних громад											
	сільські			селищні			міст районного значення			міст обласного значення		
	2006– 2010 рр.	2012 р.	відхи- лення (+, –)	2006– 2010 рр.	2012 р.	відхи- лення (+, –)	2006– 2010 рр.	2012 р.	відхи- лення (+, –)	2006– 2010 рр.	2012 р.	відхи- лення (+, –)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Податок на прибуток підприємств і організацій, що належать до комунальної власності	0,1	0,1	–	0,4	1,0	+ 0,6	0,7	0,4	–0,3	0,5	0,2	–0,3
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів / збір за першу реєстрацію транспортного засобу	2,9	0,2	–2,7	4,6	0,4	–4,2	4,6	0,4	–4,2	1,5	0,2	–1,3
Збори та плата за спеціальне використання природних ресурсів, усього	22,6	38,7	16,1	9,4	21,2	11,8	12,0	25,1	13,1	6,6	16,2	+ 9,6
у т. ч. плата за землю	21,0	37,1	16,1	8,8	20,5	11,7	11,8	25,0	13,2	6,0	15,6	+ 9,6

Продовж. дод. Д

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Місцеві податки і збори	0,6	3,5	+2,9	2,8	9,0	+6,2	4,1	9,2	+5,1	1,4	3,1	+1,7
Збір за забруднення навколишнього природного середовища / екологічний податок	0,3	1,5	+1,2	0,3	0,6	+0,3	0,3	0,9	+0,6	0,5	3,8	+3,3
Фіксований сільськогосподарський податок	5,1	2,5	-2,6	0,8	0,7	-0,1	0,2	0,2	-	-	-	-
Власні надходження бюджетних установ	8,1	9,5	+1,4	21,9	9,1	-12,8	5,3	5,6	+0,3	9,9	8,7	-1,2
Кошти від продажу землі та відчуження майна комунальної власності	3,6	2,5	-1,1	6,0	1,9	-4,1	5,6	1,9	-3,7	5,0	2,1	-2,9
Інші надходження власних коштів	5,9	6,3	+0,4	0,4	3,1	+2,7	2,1	4,0	+1,9	7,4	3,3	-4,1
Надходження І кошика	50,8	35,2	-15,6	53,4	53,0	-0,4	65,1	52,3	-12,8	67,2	62,4	-4,8

Джерело: складено авторами за даними [134; 136]

## Додаток Е

### Основні показники фінансового забезпечення місцевих бюджетів Полтавської області (без міжбюджетних трансфертів) у розрахунку на 1 мешканця за 2006–2012 рр., грн

Види територіальних громад	2006 р.	2007 р.	2008 р.	2009 р.	2010 р.	Середнє значення за 2006–2010 рр.	2011 р	2012 р.
<i>Власні доходи місцевих бюджетів</i>								
Сільські	72,70	85,39	127,69	165,40	187,51	127,74	350,61	591,00
Селищні	71,32	92,93	164,28	174,51	523,75	205,36	253,83	403,95
Міст районного значення	94,67	118,49	172,05	189,25	204,14	155,72	320,78	446,72
Міст обласного значення	296,22	495,82	554,74	528,27	547,87	484,58	871,29	1 046,50
<i>Доходи місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів)</i>								
Сільські	147,59	190,13	268,20	318,96	372,37	259,45	541,11	819,44
Селищні	218,99	295,00	427,81	442,08	814,71	439,72	540,74	721,38
Міст районного значення	277,10	363,60	494,84	509,95	581,19	445,34	673,24	841,20
Міст обласного значення	895,40	1 365,45	1 723,46	1 602,93	1 806,74	1 478,80	2 317,10	2 652,79
<i>Видатки місцевих бюджетів (без міжбюджетних трансфертів)</i>								
Сільські	247,72	307,18	430,75	496,77	612,47	418,98	560,11	544,38
Селищні	271,50	338,22	452,76	486,06	983,55	506,42	617,58	822,71
Міст районного значення	271,43	336,49	421,04	488,48	580,23	419,53	687,93	874,07
Міст обласного значення	1 222,56	1 695,85	2 131,73	2 194,25	2 556,44	1 960,17	2 989,49	3 700,33

Джерело: складено авторами за даними [134; 135; 136]

## Додаток Ж

### Депозити домашніх господарств Полтавської області за 2008–2012 роки

Показники	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
<i>В цілому по Україні</i>					
1. Депозити домашніх господарств – усього, млн грн	217 860,0	214 098,0	275 093,0	310 390,0	369 260,0
2. Темп росту депозитів домашніх господарств – усього, %	х	98,3	128,5	112,8	119,0
3. Депозити домашніх господарств у національній валюті, млн грн	102 379,0	101 081,0	142 924,0	160 530,0	186 770,0
4. Темп росту депозитів домашніх господарств у національній валюті, %	х	98,7	141,4	112,3	116,3
5. Депозити домашніх господарств в іноземній валюті, млн грн	107 844,0	113 016,0	132 169,0	149 860,0	182 490,0
6. Темп росту депозитів домашніх господарств в іноземній валюті, %	х	104,8	116,9	113,4	121,8
<i>По Полтавській області</i>					
7. Депозити домашніх господарств – усього, млн грн	5 184,0	5 060,0	6 939,0	7 885,0	9 735,0
8. Темп росту депозитів домашніх господарств – усього, %	х	97,6	137,1	113,6	123,5
9. Частка депозитів домашніх господарств Полтавської області у загальному обсязі депозитів України, %	2,4	2,4	2,5	2,5	2,6
10. Депозити домашніх господарств у національній валюті, млн грн	3 052,0	2 847,0	4 392,0	4 772,0	5 821,0
11. Темп росту депозитів домашніх господарств у національній валюті, %	х	93,3	154,3	108,7	122,0

Продовж. дод. Ж

Показники	2008 р.	2009 р.	2010 р.	2011 р.	2012 р.
15. Частка депозитів домашніх господарств Полтавської області у національній валюті до загального обсягу депозитів України у національній валюті, %	2,8	2,8	3,1	3,0	3,1
13. Депозити домашніх господарств в іноземній валюті, млн грн	2 132,0	2 213,0	2 547,0	3 112,0	3 914,0
14. Темп росту депозитів домашніх господарств в іноземній валюті, %	x	103,8	115,1	122,2	125,8
15. Частка депозитів домашніх господарств Полтавської області у іноземній валюті до загального обсягу депозитів України у іноземній валюті, %	2,0	2,0	1,9	2,1	2,1
16. Співвідношення депозитів домашніх господарств та власних доходів місцевих бюджетів Полтавської області, раз	8,0	7,8	9,4	7,4	7,0

Джерело: складено авторами за даними [135; 136; 137]

*Наукове видання*

**ЄГОРИЧЕВА** Світлана Борисівна  
**ТИМОШЕНКО** Оксана Валеріївна

# **ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

Монографія

Головний редактор М. П. Гречук  
Комп'ютерна верстка Г. А. Бжікян

Формат 60×84/16. Ум. друк. арк. 12,8.  
Тираж 300 пр. Зам. № 005/207.

*Видавець і виготовлювач*  
*Вищий навчальний заклад Укоопспілки*  
*«Полтавський університет економіки і торгівлі»,*  
*к. 115, вул. Ковалія, 3, м. Полтава, 36014;*  
*☎ (0532) 50-24-81*

*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру*  
*видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої*  
*продукції ДК № 3827 від 08.07.2010 р.*

ISBN 978-966-184-183-2



9 789661 841832 >